

Gewerkschaft der Polizei und interne Demokratisierung der Polizei

**Soziologische Betrachtung der Rolle der Gewerkschaft der Polizei
zur internen Demokratisierung der Polizei in NRW seit 1950**

Dissertation

eingereicht zur Erlangung des Grades
eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.)
an der Fakultät für Soziologie
UNIVERSITÄT BIELEFELD

Verfasser: Jeung Won Seo

Betreuer:

1. Prof. Dr. Alfons Bora
2. Prof. Dr. Günter Albrecht

Bielefeld, November 2008

Danksagung

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Alfons Bora, der mich bereits bei meiner Diplomarbeit auf dem wissenschaftlichen Weg begleitete und ohne dessen sowohl umfassende sorgfältige Betreuung und wertvolle Anregungen als auch Ermutigungen die vorliegende Dissertation niemals zustande gekommen wäre.

Besonderen Dank schulde ich meinem zweiten Betreuer Herrn Prof. Dr. Günter Albrecht, der mir stets in seinen Kolloquien wissenschaftliche Unterstützung zuteil werden ließ.

Im gleichen Maße möchte ich auch meine Dankbarkeit für die Förderung durch die Hans-Böckler-Stiftung, die meine Promotion an der Universität Bielefeld ermöglichte, zum Ausdruck bringen.

Mein Dank gilt auch der Gewerkschaft der Polizei NRW, die mir die Erlaubnis gab, ihre Daten für die Bearbeitung meiner Fragestellungen zu nutzen.

Auch allen Unbenannten, die mir durch Rat und Tat bei der Erarbeitung der Promotion geholfen haben, möchte ich auf diesem Wege herzlich danken.

Zuletzt möchte ich mich in Dankbarkeit und Verbundenheit ganz herzlich bei meinen Eltern bedanken, die mich in allen Studienjahren ermutigt und Sorge für mich getragen haben. Das gilt auch für meine Ehefrau, die sich immer in liebevoller Weise um mich und unsere beiden Söhne gekümmert hat.

Schließlich bin ich meinem Freund Herrn Helmut Vogt sehr dankbar dafür, dass er mir bei der sprachlichen Formulierung geholfen hat.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	01
2.	Theoretische Ansätze	09
2.1.	Die pluralistische Demokratietheorie von Fraenkel	09
2.1.1.	Demokratiebegriff	09
2.1.2.	Die pluralistische Demokratietheorie	10
2.1.3.	Die pluralistische Demokratietheorie von Fraenkel	13
2.2.	Die partizipatorische Demokratietheorie	15
2.2.1.	Partizipation und Demokratietheorie	15
2.2.2.	Inklusion und Exklusion als systemtheoretischer Begriff	18
2.2.3.	Das Partizipationskonzept von Bora	19
2.3.	Organisation und Demokratie	22
2.3.1.	Organisation als autopoietisches Kommunikationssystem	22
2.3.2.	Entscheidungsprogramme als Entscheidungsprämissen	24
2.3.3.	Die innerorganisatorische Demokratietheorie von Naschold	25
2.4.	Recht als Steuerungsinstrument	29
2.4.1.	Allgemeine Steuerungskonzepte	29
2.4.2.	Das Konzept „Recht als Steuerungsinstrument“ von Voigt	31
2.5.	Zusammenfassung und ein neues Erklärungsschema	34
2.5.1.	Zusammenfassung	34
2.5.2.	Ein neues Erklärungsschema	36
3.	Demokratisierung der Dienstbefehle	38
3.1.	Historische Untersuchung	39
3.1.1.	Wege zur GdP	39
3.1.2.	Entstehung der GdP	43
3.1.3.	Entwicklung der GdP	46
3.2.	Betrachtung des Beamtengesetzes und Koalitionsrechts	51
3.2.1.	Koalitionsfreiheit für Beamte	52
3.2.2.	Streik im öffentlichen Dienst	55
3.3.	Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Dienstbefehle	58
3.3.1.	Handlungsmöglichkeiten gegenüber rechtswidrigen Anordnungen	58
3.3.2.	Maßnahmen gegen das rechtswidrige Schweigegemarschverbot	61

3.4.	Zusammenfassung	64
4.	Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen	68
4.1.	Historische Untersuchung	68
4.1.1.	Dienstvergehen und Disziplinarmaßnahmen in der Praxis	68
4.1.2.	Disziplinarmaßnahmen in der Polizei	75
4.2.	Betrachtung des Disziplinarrechts	82
4.2.1.	Achtungs- und Vertrauensverlust bei außerdienstlichem Fehlverhalten	82
4.2.2.	Verbot der Doppelbestrafung	86
4.3.	Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen	92
4.3.1.	Rechtslage der Bevollmächtigten und Beistände	92
4.3.2.	Rechtsschutz durch GdP-Disziplinarbevollmächtigte	97
4.4.	Zusammenfassung	101
5.	Demokratisierung der Personalmanagements	106
5.1.	Historische Untersuchung	106
5.1.1.	Personalmanagement des öffentlichen Dienstes	106
5.1.2.	Personalmanagement bei der Polizei	112
5.2.	Betrachtung des Laufbahn- und Mitbestimmungsrechts	117
5.2.1.	Ermessensfreiheit bei der Beförderung	118
5.2.2.	Mitbestimmung bei der Beförderung	123
5.3.	Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Personalmanagements	128
5.3.1.	Funktionsbewertung der Polizei	129
5.3.2.	Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei	133
5.4.	Zusammenfassung	139
6.	Schlussbetrachtung	144
6.1.	Diskussion über die erste Hypothese	145
6.2.	Diskussion über die zweite Hypothese	148
	Literaturverzeichnis	152

Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesbeamtengesetz
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BDO (a.F.)	Bundesdisziplinarordnung (alte Fassung)
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
DBB	Deutsche Beamtenbund
DGB	Deutsche Gewerkschaftsbund
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfahrensgesetz
LBG NRW	Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LVO NRW	Laufbahnverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
MBI.NRW	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/Rechtsprechungs-Report
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PP	Polizeipräsidium
RP	Regierungspräsidium
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z.A.	zur Anstellung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	Zivilprozessordnung

1. Einleitung

(1) Problemstellung

Wenn man von der Demokratisierung der Polizei in Deutschland spricht, muss sowohl der Demokratisierungsanspruch in der Öffentlichkeit als auch der in der Polizei berücksichtigt werden. Begründet durch polizeilichen Machtmissbrauch, insbesondere im Nationalsozialismus, bestand in der Öffentlichkeit unzureichendes Vertrauen gegenüber der Polizei. Stimmen aus der Gesellschaft verlangten immer wieder eine Polizeireform und eine demokratische Polizeiorganisation, nämlich gesetzlich fundierte Vollzugsmaßnahmen gegenüber möglichem polizeilichem Machtmissbrauch. Hier geht es um die Frage, wer die Polizei auf welchem Wege kontrolliert.

Andererseits sieht sich die Polizei auch mit einem gewissen internen Demokratisierungsanspruch im Rahmen hierarchischer bzw. bürokratisch geschlossener Führungsstrukturen konfrontiert. In diesem Sinne handelt es sich um ein zweiseitiges Spannungsfeld der polizeilichen Demokratisierungsprozesse. Im Rahmen dessen wird der Gesellschaft das Recht auf Kontrolle zuerkannt, die ausführenden Polizeior-gane werden damit zum Subjekt demokratischer Organisationsanforderungen.

In der vorliegenden Dissertation geht es im Vergleich zu der externen Demokratisierung, nämlich zu den gesellschaftsorientierten demokratisch veränderten Handlungen bzw. Erscheinungsbildern von Polizisten, mehr um interne Demokratisierungsabläufe, und es werden dabei Bemühungen der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zur internen Demokratisierung der Polizei im Rahmen der Strukturverbesserung der Polizei untersucht. Als Einflussvariable in Bezug auf interne Demokratisierungsbemühungen durch die GdP sollen primär die Strukturverbesserung der Polizei in den drei Bereichen der allgemeinen Dienstbefehle, der Disziplinarmaßnahmen und der Personalmanagements, in denen Maßnahmen der Machtausübung durch Vorgesetzte und Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern deutlich ausgeprägt sind, betrachtet werden.

(2) Forschungsstand: Polizeiforschung im Überblick

Ein kurzer Überblick über die Polizeiforschung mag dazu dienen, die Zusammenhänge dieser Studie zu erläutern¹.

Allgemein formuliert, weist die deutsche Polizeiforschung zwei charakteristische Merkmale auf: eine recht junge Geschichte und eine im Themenbezug noch eingeschränkte Forschungseinrichtung².

Bis in die 1960er Jahre war der Bereich „Polizei“ traditionellerweise bei den juristischen Fakultäten (Kriminologie als Zweig der gesamten Strafrechtswissenschaften) angesiedelt, und ihm wurde als soziologischer empirischer Forschungsgegenstand sehr wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Zu den Gründen hierfür führt Kerner (1994) aus: „Im tradierten Kästchendenken der rechtswissenschaftlichen Fakultäten ist Polizei Teil der öffentlichen Verwaltung: Also gehören Polizeithemen ins öffentliche Recht. Die Polizeirechtler ihrerseits haben sich regelmäßig um die ‚Realien‘ Polizei und polizeiliches Verhalten (jedenfalls in den veröffentlichten Texten) wenig gekümmert“³.

Andererseits existiert in Deutschland ein eigenständiger Forschungsbereich Polizei, eine „police science“ wie sie in den USA und England Tradition hat, nicht. Die meisten Wissenschaftler beschäftigen sich nur punktuell mit einzelnen Aspekten polizeilicher Tätigkeit, und empirische Analysen polizeilicher Tätigkeit spielen auch in der Wissenschaft nur eine eng begrenzte Rolle⁴.

Während polizeibezogene Literatur sich bislang überwiegend mit „Tätern“ und „Kriminalität“ befasste, lag das Interesse der sich kritisch verstehenden Wissenschaftler besonders darin, die Polizei als Instrument der Herrschaftssicherung, als Instanz sozialer Kontrolle, öffentlicher Gewalt oder als Instanz der „Kriminalisierung“ (Etikettierung) zu thematisieren⁵. Hinter diesem Interesse stand die Erwartung, dass die wissenschaftliche Kritik an der polizeilichen Praxis einen Beitrag zur Demokratisierung

¹ Der vorliegende Forschungsstand wird wegen des gleichen Untersuchungsbereiches von meiner Diplomarbeit, Seo (2005), übernommen.

² Für einen ersten Überblick zum Thema „Polizei in der wissenschaftlichen Forschung“ siehe Funk (1990), Kaiser (1978), Ohlemacher (1999) und Steffen (2000).

³ Steffen (2000), S. 32

⁴ Vgl. Funk (1990), S. 107 ff

und Öffnung der Polizei gegenüber der Gesellschaft leisten sollte⁶. Die Ergebnisse dieser Kritik an der empirischen Polizeiforschung in Deutschland lassen sich stark vereinfacht zu einigen zentralen Aussagen zusammenzufassen: „Trotz des geltenden Legalitätsprinzips ist die Polizei nicht in der Lage, alle Straftaten mit gleicher Intensität zu bearbeiten. Daher hätten Polizeibeamte – so das Ergebnis prominent gewordener Forschung – Selektionsmechanismen entwickelt, mit denen eine Situation vordefiniert würde“⁷.

Auf der Basis einer Befragung von 90 Polizisten hatte Brusten (1972) argumentiert, dass Angehörige der unteren Schichten durch die polizeilichen Selektionsmechanismen systematisch benachteiligt würden. Folge des selektiven polizeilichen Einschreitens sei daher eine Sicherung des Status Quo in der Gesellschaft. Die kritischen Ansätze dieser und ähnlicher Forschungen stießen jedoch bei der Polizei auf starke Ablehnung. „Besonders problematisch gestaltete sich aber nach den ersten Veröffentlichungen die Beziehungen zwischen den Forschern und den Beforschten, sprich: der Polizei“⁸. In diesem Zusammenhang hat Pick (1995) die bisherige kritische Polizeiforschung als „Scharlatanerie der Wissenschaft“ bewertet. Die ablehnende Reaktion der Polizei auf die Analyse ihrer Handlungsstrategien erschwerte den weiteren Zugang zum Feld auf absehbare Zeit, und die kritische Polizeiforschung wurde daher eingefroren⁹.

Von den späten 1970er bis zu den frühen 1990er Jahren hat sich nicht die Universität, sondern die Polizei selbst zum Hauptkristallisationspunkt für empirische Polizeiforschung entwickelt. Die Polizeiforschung war infolgedessen primär Forschung „für“ die Polizei mit dem Schwerpunkt der Kriminalitätsbekämpfung. Zentrales, greifbares Ergebnis war die Einrichtung des „Kriminalistischen Institutes“ beim Bundeskriminalamt und von kleineren Schwesterorganisationen an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup sowie beim Hamburger und beim Bayerischen Landeskriminalamt¹⁰. Seit 1974 sind vom Bundeskriminalamt (Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe) zahlreiche Forschungsprojekte selbst durchgeführt oder vergeben und im

⁵ Vgl. Ohlemacher (1999), S. 5

⁶ Vgl. Funk (1990), S. 106

⁷ Ohlemacher (1999), S. 5

⁸ Ebd., S. 7

⁹ Vgl. ebd., S. 7

¹⁰ Vgl. ebd., S. 8

Ergebnis ca. 50 Bände in den Buchreihen – 1994 zusammengeführt zur BKA-Forschungsbereiche – veröffentlicht worden¹¹. Ziel der Forschungsbemühungen war es dabei unter anderem, „durch die Gewinnung praxisnaher, umsetzungsfähiger Erkenntnisse zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung beizutragen“¹². Dementsprechend stand die Polizeiforschung in der Bundesrepublik lange Zeit eindeutig im Schatten der Forschung für die Polizei und führte zu einer systematischen Ausklammerung kritischer Problemfelder oder Fragestellungen¹³.

Zusammenfassend kann für die Zeit seit Mitte der 1970er bis zum Beginn der 1990er Jahre festgehalten werden: „Erstens, die Forschungen waren konzentriert auf die Kriminalitätsbekämpfung, zweitens, als empirische Polizeiforscher dominierten Angestellte der polizeilichen Forschungsstellen und, drittens, überwogen methodisch gesehen, Sekundäranalysen amtlicherseits erzeugter Akten bzw. Daten sowie Expertenbefragungen, (nur sehr vereinzelt erfolgten direkte Befragungen von Beamten, z.B. zu ihrer persönlichen Situation)“¹⁴.

In den 1990er Jahren bekam die Polizeiforschung neuen Auftrieb. Auch die polizeiinterne Forschung hat ihr Interesse an einer Analyse des Verhältnisses der Polizei zur Öffentlichkeit und ihren kritischen Forschungsthemen, wie Konfliktverhalten, Arbeitszufriedenheit und Fremdenfeindlichkeit innerhalb der Polizei, erweitert. Weiterhin wird das Forschungsfeld der Verbrechensbekämpfung von polizei-externen Forschern neu entdeckt und unter kritischen Fragestellungen bearbeitet¹⁵.

Zusammenfassend kann als „state of the art“ Ende der 1990er Jahre gelten: „Erstens, die Methoden der empirischen Polizeiforschung sind vielfältiger geworden, zweitens, die Polizeiforschung über die Polizei hat sich anteilmäßig verstärken können, drittens, insgesamt gesehen jedoch ist die empirische Polizeiforschung im Vergleich zu anderen kriminologischen Forschungsgebieten noch immer schwach ausgeprägt“¹⁶.

¹¹ Vgl. Steffen (2000), S. 35

¹² Funk (1990), S. 107

¹³ Vgl. ebd., S. 113 f

¹⁴ Ohlemacher (1999), S. 13

¹⁵ Vgl. ebd., S. 14

¹⁶ Ebd., S. 36

(3) Fragestellungen, Hypothesen und Arbeitsziel

Das Untersuchungsinteresse dieser Arbeit liegt in der Beantwortung von zwei Fragen: Die erste Frage ist, warum es möglich ist, dass Vorgesetzte ihrer Organisation Macht willkürlich und unverhältnismäßig ausüben können. Die zweite ist, wie die Polizei intern demokratisiert wird und welche Maßnahmen von der Gewerkschaft der Polizei hierfür ergriffen werden können.

Parallel zu diesen Fragestellungen werden zwei Hypothesen theoretisch geprüft: Die erste Hypothese lautet: Die wesentlichen Einflussfaktoren willkürlicher bzw. unverhältnismäßiger polizei-interner Machtausübung durch Vorgesetzte liegen nicht in individuellen Defiziten, sondern eher auf einer strukturellen Ebene. Im Rahmen dieser Hypothese ist die vorhandene Organisationsstruktur, in der die Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern ausgeprägt sind, eine entscheidende Einflussvariable zur Erklärung polizei-interner Machtausübung von Vorgesetzten. Begriffe wie: „Befehl und Gehorsam“ oder „starke Bürokratie“ bergen eine höhere Wahrscheinlichkeit zur willkürlichen bzw. unverhältnismäßigen Machtausübung.

Die zweite Hypothese lautet: Für eine dauerhafte polizei-interne Demokratisierung ist die Strukturverbesserung der Polizei notwendig. Ein Machtmissbrauch in einer Organisation kommt immer vor, wenn ein Machtinhaber nicht ausreichend kontrolliert wird und dafür nicht genügend Beteiligungsmöglichkeiten von Mitgliedern vorhanden sind. Ohne Strukturverbesserung muss gegen einen möglicherweise immer wieder vorkommenden Machtmissbrauch mehrmals punktuell oder wiederholt gekämpft werden, und damit kann eine dauerhafte interne Demokratisierung kaum erwartet werden. In diesem Sinne liegt der Schwerpunkt der Bemühungen der GdP zur internen Demokratisierung der Polizei eher in der Strukturverbesserung der Polizei.

Das Ziel dieser Studie liegt dabei in der soziologischen Interpretation der internen Demokratisierung der Polizei in NRW¹⁷ seit 1950 vor dem Hintergrund polizeigewerkschaftlicher Bemühungen um Strukturverbesserungen der Polizei.

¹⁷ Aus zwei Gründen wird die Dissertation auf NRW begrenzt: 1) Deutsche Polizei ist eine Ländersache. Jedes Land hat sein eigenes Polizeisystem, eigene Geschichte und auch eine eigene Gewerkschaft der Polizei. 2) Im Rahmen der vorhandenen und verfügbaren Literatur kann die Begrenzung sinnvoll sein.

(4) Theoretischer Rahmen

Als theoretischer Hintergrund werden die pluralistische Demokratietheorie (Fraenkel, 1991), das Partizipationskonzept (Bora, 2005), der organisationssoziologische Ansatz (Naschold, 1971) und das rechtssoziologische Konzept (Voigt, 1986) verwendet.

1) Demokratietheorien

Der Begriff „Demokratie“ bezeichnet wörtlich Volksherrschaft und umfasst dabei Werte wie Freiheit, Gleichheit, Machtbegrenzung, Kontrolle gegenüber Diktatur, Selbstbestimmung etc. Die Idee der Demokratie findet ihrem Ausdruck sowohl in gewissem Umfang in einer Pluralisierung der Gesellschaft als auch in den Beteiligungsrechten der Bürger¹⁸. In diesem Sinne ist die Beschäftigung mit den pluralistischen bzw. partizipatorischen Demokratietheorien für die Erklärung der Demokratisierungsprozesse bedeutsam. Während die pluralistische Theorie Kooperation, Konflikt, Machtverteilung bzw. „Waffengleichheit“ zwischen verschiedenen organisierten Interessengruppen voraussetzt¹⁹, rückt die partizipatorische Demokratietheorie die Mitbestimmung der Bürger, die diskursive Konfliktregelung und das Gespräch in den Mittelpunkt²⁰.

2) Organisation und Demokratie

Obwohl die Demokratisierung ein gesamtgesellschaftlicher Prozess ist²¹ und Demokratieforderungen nicht nur auf den politischen Bereich abzielen, sondern auf andere gesellschaftliche Bereiche wie z.B. Organisation, Wissenschaft, Kirche etc. ausgedehnt werden²², haben sich die Demokratisierungsprozesse zwischen den politischen und nicht politischen Bereichen zeitlich und sachlich anders entwickelt²³. Dass Hierarchien ein vorhandenes Strukturmerkmal von komplexen Organisationen darstellen, ist mit der fundamental-demokratischen Position von Anfang an schwer vereinbar²⁴. Vor diesem Hintergrund wird anhand des Konzeptes von Naschold (1971) untersucht, welches die Voraussetzungen und die Grenzen für die Demokratisierung einer Organisation sind.

¹⁸ Vgl. Bora et al. (2004), S. 20

¹⁹ Vgl. Fraenkel (1991), S. 358 ff und Schmidt (2000), S. 226 ff

²⁰ Vgl. Schmidt (2000), S. 251 ff

²¹ Vgl. ebd., S. 255

²² Vgl. Bora et al. (2004), S. 21

²³ Vgl. Schmidt (2000), S. 460 ff

3) Recht als Steuerungsinstrument

Das Konzept „Recht als Steuerungsinstrument“ von Voigt (1986) bietet eine Grundlage zum Verständnis, da verschiedene Verfahrenstypen im Hinblick auf ihre Brauchbarkeit zur Lösung gesellschaftlicher Probleme untersucht werden. Dabei geht es um eine rechtssoziologische Analyse von Wirkungsweisen, -möglichkeiten und -grenzen des Rechts in der modernen Gesellschaft²⁵.

(5) Methodik

Die Hypothesen der Dissertation werden wie folgt überprüft:

In der vorliegenden Arbeit werden die Bemühungen der GdP zur internen Demokratisierung der Polizei in NRW zwischen 1950 und 2008, insbesondere im Hinblick auf Strukturverbesserungen bezüglich der Machtausübungen von Vorgesetzten und des demokratischen Machtverhältnisses zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern, auf dem Wege von Dokumentenanalysen betrachtet und bewertet. Dabei entspricht das methodische Vorgehen einer kontextuellen Rekonstruktion bzw. reflektierenden Interpretation²⁶. Die Rekonstruktion anhand dokumentarischer Materialien ermöglicht ein sinngemäßes Verständnis aus einem gesellschaftlichen Zusammenhang. Dadurch werden die Bemühungen der GdP um eine Lösung der den Fragestellungen bzw. Hypothesen in dieser Dissertation zugrunde liegenden Probleme deutlich gemacht und die Erfolge der GdP beschrieben.

(6) Gliederung

Die nachfolgenden 5 Kapitel gliedern sich wie folgt:

Im Kapitel 2 geht es darum aufzuzeigen, mit welchen Theorien die Fragestellungen bzw. Hypothesen der Dissertation bearbeitet werden sollen. Dabei werden die pluralistische Demokratietheorie (Fraenkel, 1991), das Partizipationskonzept (Bora, 2005), der organisationssoziologische Ansatz (Naschold, 1971) und das rechtssoziologische Konzept (Voigt, 1986) verwendet.

Der Kern der vorliegenden Arbeit wird in weitere Kapitel (3 - 5) untergliedert, in denen polizei-interne Demokratisierungsbemühungen durch die Gewerkschaft der Polizei

²⁴ Vgl. Schneer (1973), S. 140 ff

²⁵ Vgl. Voigt (1986), S. 14 ff

²⁶ Vgl. Bohnsack (2000), S. 34 ff und Lamnek (1989), S. 192 ff

(GdP) analytisch dokumentiert, erläutert und einer kritischen Diskussion unterzogen werden.

Im Kapitel 3 werden diese Demokratisierungsbemühungen in Bezug auf die allgemeinen Dienstbefehle von Vorgesetzten betrachtet. Ausgangspunkt dieses Kapitels ist eine historische Betrachtung über die Entstehung der GdP, in der die polizeiliche Organisationsstruktur und die Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern verdeutlicht werden. Das Untersuchungsinteresse dieses Kapitels liegt dabei in Strategien, mit denen organisatorische Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der willkürlichen Machtausübung von Vorgesetzten durch aktive gewerkschaftliche Einflussnahme überwunden werden konnten.

Im Kapitel 4 werden diese Demokratisierungsbemühungen hinsichtlich disziplinarischer Maßnahmen untersucht. Dabei liegt das Interesse darin, wie und warum sich diese disziplinarischen Fälle entwickelt haben und ob diese Entwicklung in einem Zusammenhang mit den Bemühungen der GdP steht bzw. Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern bestanden haben. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht dabei der Abbau von Verhaltenswillkür disziplinarischer Maßnahmen.

Im Kapitel 5 zielen die Analysen auf die Demokratisierungsbemühungen bezüglich der Personalmanagements bei der Polizei hin. In diesem Kapitel geht es um den Bürokratieabbau bzw. die Enthierarchisierung und Strukturverbesserung in Bezug auf die Umsetzung der zweigeteilten polizeilichen Laufbahn.

Schließlich werden im Kapitel 6 die wichtigsten Befunde bezüglich der Hypothesen diskutiert und die polizei-internen Demokratisierungsbemühungen reflektiert.

2. Theoretische Ansätze

Im Rahmen der theoretischen Hintergründe werden zunächst die pluralistische Demokratietheorie (Fraenkel, 1991) und das Partizipationskonzept (Bora, 2005) untersucht. Danach werden der organisationssoziologische Ansatz (Naschold, 1971) und das rechtssoziologische Konzept (Voigt, 1986) erläutert. Anschließend wird zusammenfassend versucht, ein neues Erklärungsschema zur Demokratisierung einer Organisation zu erstellen.

2.1. Die pluralistische Demokratietheorie von Fraenkel

Bevor die pluralistische Demokratietheorie von Fraenkel (1991) näher untersucht wird, sollen zunächst der Demokratiebegriff und die pluralistische Demokratietheorie allgemein erläutert werden.

2.1.1. Demokratiebegriff

Angesichts der konzeptionellen Vielfalt und Differenziertheit ist eine unbestritten anerkannte Definition des Demokratiebegriffs nicht einfach. Etymologisch gesehen, setzt sich „Demokratie“ aus den griechischen Wortelementen demos (=Volk) und kratein (=herrschen) zusammen²⁷. Demokratie ist Volksherrschaft²⁸ oder, nach der berühmten Gettysburg-Formel von Abraham Lincoln aus dem Jahr 1863, „government of the people, by the people, for the people“²⁹. D.h. in der Demokratie geht die Herrschaft aus dem Volk (of) hervor, sie wird durch das Volk (by) und in seinem Interesse (for) ausgeübt³⁰.

„Volk“ wird dabei politisch als Staatsvolk, nicht nach ethnischer Zugehörigkeit definiert³¹. Demokratie wurde dementsprechend ursprünglich fast ausschließlich als Begriff der Staatsformenlehre verwendet: Sie bezeichnete anfangs keine besondere Gesellschaftsform, sondern eine Art und Weise staatlicher Herrschaftsorganisation³².

²⁷ Vgl. Holland-Cunz (2004), S. 127

²⁸ Das Paradox der Herrschaft (Herrschaft des Volkes über sich selbst) verlagert sich nach Luhmann (2000 a) in das Paradox der Identität des Nichtidentischen. Demokratie bleibt in diesem Sinne repräsentativ: vgl. Luhmann (2000 a), S. 358

²⁹ Guggenberger (1995), S. 37

³⁰ Vgl. ebd., S. 37

³¹ Vgl. Schmidt (2000), S. 19

³² Vgl. Guggenberger (1995), S. 37

Mit dem Begriff „Herrschaft (des Volkes)“ ist eine legitime Herrschaft gemeint, also eine prinzipiell anerkennungswürdige Art und Weise des Herrschens³³. Ausschlaggebend ist, dass deren Legitimation vom Volkswillen abhängig ist³⁴. Der Demokratiebegriff ist somit im allgemeinen Sprachgebrauch normativ eingebettet und positiv bewertet³⁵: Nach der Französischen Revolution wird Demokratie zu einem Tendenzbegriff, der die Richtung sozialer Bewegung, ihr politisches und soziales Ziel bezeichnet³⁶. Von Demokratie wird erwartet, dass sie sowohl Freiheit und Gleichheit als auch individuell selbstbestimmte Lebensführung und Gemeinwohlorientierung ermöglicht³⁷.

2.1.2. Die pluralistische Demokratietheorie

Mit der Entwicklung der Demokratietheorie geht die Entstehung des Demokratiebegriffs einher. Neben unterschiedlichen Formen ausgeübter Demokratien gibt es auch viele Varianten von Demokratietheorien³⁸.

Unter den demokratietheoretischen Ansätzen unterscheiden sich zunächst konzeptuell zwei Grundmodelle: erstens die normative und zweitens die empirisch-deskriptive Theorie³⁹. Nach der ersten wird Demokratie idealerweise als Zielvorstellung formuliert. Im Mittelpunkt dieser Theorie steht die Vorstellung von der Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten. Demokratie wird als prinzipiell herrschaftsfreier Zustand definiert. Die wirklich vorhandenen Erscheinungsformen, also Abweichungen von der direkten Demokratie, werden als vorübergehend und vermeidlich betrachtet⁴⁰.

Nach der zweiten wird Demokratie beschreibend, reflektierend als eine bestimmte Wirklichkeit formuliert. Demokratie ist hier schließlich kein Zustand, sondern ein Prozess. Da die repräsentative Komponente sowohl als Übergangs- als auch als Dauerlösung zu akzeptieren ist, gewinnen die Wahlen eine zentrale Bedeutung⁴¹.

³³ Vgl. Schmidt (2000), S. 19

³⁴ Vgl. Shell (1991), S. 104

³⁵ Vgl. Bora et al. (2004), S. 20

³⁶ Vgl. Guggenberger (1995), S. 37

³⁷ Vgl. Luhmann (2000 a), S. 357

³⁸ Vgl. Pelinka (1991), S. 108

³⁹ Vgl. Guggenberger (1995), S. 40

⁴⁰ Vgl. Pelinka (1991), S. 108

⁴¹ Vgl. ebd., S. 108

Diese theoretischen Unterscheidungen sind jedoch nur idealtypisch, denn auch normative Begründungen berufen sich auch auf Empirie, und umgekehrt beschreiben die empirischen Ansätze nie nur die beobachtbare vorhandene Wirklichkeit, sondern interpretieren und organisieren sie unter einem besonderen Werteaspekt⁴².

Die pluralistische Demokratietheorie basiert auf der allgemeinen Pluralismustheorie, insbesondere dem Gruppenpluralismus-Konzept von Arthur F. Bentley (1908) und David B. Truman (1951), deren Annahme ist, dass alle Interessen prinzipiell artikuliert und organisiert werden könnten und ein Gleichgewicht zwischen allen Interessen deshalb grundsätzlich herbeigeführt werden könne⁴³.

Aus philosophischer Sicht ist Pluralismus universell und stellt im Gegensatz zum Monismus und zum Dualismus eine eigenständig und unabhängig voneinander existierende Vielheit dar⁴⁴. Politisch bezeichnet der Begriff des Pluralismus eine ganze Reihe verschiedener Theorien, die davon ausgehen, Staat sei nur eine neben vielen anderen sozialen Gruppierungen. Hier wird er nicht im Sinne einer instrumentellen Integration des Staates zur Förderung der Interessen Schwächerer verstanden, sondern als ein noch zu realisierendes Arbeitsprogramm interpretiert⁴⁵. Kremendahl (1977) hat in seiner Dissertationsstudie die Pluralismustheorie systematisch untersucht und entwirft ein neues analytisches Konzept. Er erläutert den Pluralismus anhand von vier Kernkonzepten⁴⁶: dem Grundsatz der legitimen Vielfalt von Individuen und Gruppen in der Gesellschaft, der These vom Gemeinwohl als einer regulativen Idee, der dauernden Spannung zwischen legitimem Konflikt und notwendigem Konsens, und dem Bekenntnis zur Konkurrenztheorie der Demokratie.

Die aus der allgemeinen Pluralismustheorie entwickelte pluralistische Demokratietheorie will bewirken, dass totalitäre Herrschaft verhindert und die demokratisch gewählte Exekutive kontrolliert wird⁴⁷. Sie befürwortet nachdrücklich ein repräsentatives Demokratiemodell, in dem die Identität von Herrschenden und Beherrschten (direkte Volksherrschaft) nicht erforderlich ist⁴⁸. Entscheidend geht es bei der Demokratie nicht um die Frage, welche soziale Schicht herrsche, sondern um eine pluralistische

⁴² Vgl. Guggenberger (1995), S. 40

⁴³ Vgl. Schmidt (2000), S. 227

⁴⁴ Vgl. Schubert (1995), S. 408

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 409

⁴⁶ Vgl. Kremendahl (1977), S. 32-49

⁴⁷ Vgl. Schmidt (2000), S. 228

Gesellschaftsstruktur sowie den freiheitlichen Wettbewerbscharakter der politischen Willensbildung und Entscheidung⁴⁹.

Die Stärken der pluralistischen Demokratietheorie bestehen gegenüber konkurrierenden Ansätzen in ihrer besonderen „Kompatibilität mit den Phänomenen der Massendemokratien sowie der funktionalen Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften“⁵⁰. Sie nimmt an, dass sich Bürger aktiv und freiwillig organisieren, um ihre Partikularinteressen zu vertreten. Auf diese Weise artikuliert sich Partizipation in Form von kollektiver Interessenpolitik⁵¹. Die Interessenverbände werden dabei neu positiv bewertet und spielen eine zentrale Rolle dabei, gesellschaftliche Interessen zu organisieren sowie gegenüber dem politischen System zu vertreten. Zudem haben sie eine Demokratieordnungen stabilisierende Funktion, deren Voraussetzung die Bereitschaft ist, sowohl Sonderinteressen zu vertreten, als auch allgemeine Interessen zu berücksichtigen⁵².

Die pluralistische Demokratietheorie wurde gelegentlich heftig kritisiert. Die zentralen Schwächen liegen den Kritikern zufolge in ihrer realitätsfernen Annahme, dass „alle Interessen prinzipiell organisierbar und potenziell gleichwertig sind“⁵³. Nach der Interessengruppenforschung sind die Chancen von Interessenverbänden zur Durchsetzung ihrer Interessen aufgrund unterschiedlicher Organisations- und Konfliktfähigkeit sehr ungleich verteilt⁵⁴. Nicht alle Interessen verfügen daher über die gleichen Chancen, in den Entscheidungsarenen repräsentiert zu sein und Entscheidungen zu beeinflussen⁵⁵.

Andererseits sind allgemeine am Gemeinwohl orientierte Interessen, wie z.B. Umweltschutzinteressen, oftmals gegenüber Partikularinteressen benachteiligt. Entsprechend ist die Durchsetzungschance allgemeiner Interessen geringer⁵⁶.

⁴⁸ Vgl. Bora et al. (2004), S. 23

⁴⁹ Vgl. Schmidt (2000), S. 229

⁵⁰ Bora et al. (2004), S. 22

⁵¹ Vgl. ebd., S. 22 f

⁵² Vgl. Schmidt (2000), S. 232 f

⁵³ Bora et al. (2004), S. 24 f

⁵⁴ Vgl. Schmidt (2000), S. 237

⁵⁵ Vgl. Schubert (1995), S. 415

⁵⁶ Vgl. Bora et al. (2004), S. 25

2.1.3. Die pluralistische Demokratietheorie von Fraenkel

Die pluralistische Demokratietheorie Fraenkels (1991) ist nicht visionär konstruiert, sondern aus der analytischen Beobachtung der Realität westlicher Demokratien abgeleitet⁵⁷. Ihre Besonderheit liegt in der vergleichenden Ausrichtung auf die USA und Westeuropa sowie in der Zentrierung auf den Typus der westlichen Demokratien⁵⁸. Die vielfältigen Beiträge Fraenkels zu diesem Themenkreis haben insgesamt zu einem Entwurf, jedoch nicht zu einer systematisch und in allen entscheidenden Problembereichen eingehenden Pluralismustheorie geführt⁵⁹.

Allgemein formuliert, hat Fraenkel in der Zeit der Weimarer Republik ein sozialistisches, aber nicht revolutionäres, vom Klassenkampf ausgehendes Demokratiekonzept vertreten, nach der Emigration in die USA wurde er jedoch zu einem liberal orientierten Pluralisten⁶⁰. In seiner Pluralismustheorie hat er versucht, den demokratischen Rechtsstaat westlicher Prägung aus einem Zusammenhang des Konkurrenzkampfes der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und staatlicher Gemeinwohlorientierung heraus kategorial zu beschreiben und normativ zu rechtfertigen⁶¹.

Bei der Änderung seiner Theorie sind an erster Stelle seine unmittelbaren Erlebnisse des nationalsozialistischen totalitären Staates entscheidend, die zu seiner kompromisslosen Gegnerschaft gegen jeden Totalitarismus führen. Außerdem hat die Erfahrung des Hitler-Stalin-Paktes die Illusion zerstört, nach der eingeschränkter Sozialismus der Weg zur Einführung der wahren Demokratie sei⁶². Entscheidend für die Entwicklung einer auf dem Primat des Klassenkonflikts basierenden Demokratiekonzeption zu einer generellen Pluralismustheorie sind diese Erlebnisse und sein intensives Studium des Gesellschafts-, Regierungs- und Rechtssystems der USA⁶³.

Die pluralistische Demokratietheorie Fraenkels fällt deutlich durch seine Aufsatzsammlung „Deutschland und die westlichen Demokratien“ (1991) auf. In ihr hat er idealtypisch den Demokratie-Diktatur-Vergleich an der Gegenüberstellung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)

⁵⁷ Vgl. Steffani (1980), S. 41

⁵⁸ Vgl. Söllner (2002), S. 152

⁵⁹ Vgl. Steffani (1980), S. 44

⁶⁰ Vgl. Göhler (1986), S. 6

⁶¹ Vgl. ebd., S. 8

⁶² Vgl. ebd., S. 18

⁶³ Vgl. Kremendahl (1977), S. 220 f

konkretisiert⁶⁴: der Idealtyp des autonom legitimierten, heterogen strukturierten, pluralistisch organisierten Rechtsstaats in der BRD gegenüber dem Idealtyp der heteronom legitimierten, homogen strukturierten, und monistischen, d.h. totalitär organisierten Diktatur in der DDR⁶⁵.

Mit autonom und heteronom legitimer Demokratie ist gemeint, dass alle Hoheitsgewalt entweder von einem empirisch feststellbaren Volkswillen ausgeht oder sich von einem von außen verbindlich vorgegebenen Maßstab ableitet⁶⁶; mit heterogen und homogen strukturierter Demokratie ist gemeint, dass entweder heterogen auf Differenzierung basierenden privatkapitalistischen Gesellschaftsordnungen vorhanden sind oder demgegenüber das Leitbild eines homogenen nationalen Machtstaates angestrebt wird⁶⁷; mit dem Begriff Pluralismus und Totalitarismus ist gemeint, dass die pluralistische Herrschaftsordnung im Vergleich mit der vollständig oder tendenziell totalitären politischen Struktur auf Vielgliedrigkeit in Staat und Gesellschaft basiert⁶⁸; und als eine Diktatur wird ein Staat bezeichnet, in dem das Recht keinen Vorrang hat, sondern lediglich unter dem Vorbehalt des Politischen steht⁶⁹.

Das pluralistische Demokratiekonzept Fraenkels ist eng mit dem Gemeinwohl-Verständnis⁷⁰ als einer regulativen Idee verbunden. Allgemein lehnt die pluralistische Demokratietheorie vorgegebene, absolut gültig und objektiv vorausgesetzte (a priori) Gemeinwohlkonzepte ab⁷¹. Das Gemeinwohl wird hier also „a posteriori“ als Resultante eines politischen bzw. delikaten Willensbildungsprozesses der verschiedenen Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien definiert⁷².

Mit diesem Hintergrund bezeichnet Fraenkel weiter das Gemeinwohl aufgrund gesellschaftlicher Heterogenität als nicht verbindlich, sondern abstrakt geltend als verhaltensleitendes Prinzip, also ein allgemein anerkanntes Minimum abstrakter regulativer Ideen⁷³. Spricht man von Gemeinwohl, denkt man nicht in Kategorien der Macht (Bereich des Seienden), sondern in Kategorien des Rechts und der Gerechtigkeit

⁶⁴ Siehe Fraenkel (1991 a)

⁶⁵ Vgl. ebd., S. 326 f

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 329 ff

⁶⁷ Vgl. ebd., S. 346 ff

⁶⁸ Vgl. ebd., S. 349 ff

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 356

⁷⁰ Der Begriff Gemeinwohl wird verwandt zur Benennung eines allgemeinen Zweckes oder gemeinsamer Ziele bzw. Werte, zu deren Verwirklichung Menschen in einer Gemeinschaft zusammengeschlossen sind: vgl. Schultze (1995), S. 137

⁷¹ Vgl. Schubert (1995), S. 414

⁷² Vgl. Fraenkel (1991 b), S. 300 f

(Bereich des Sein-Sollenden), da Gemeinwohl keine soziale Realität, sondern eine regulative Idee ist⁷⁴.

Sehr deutlich ist in den Arbeiten Fraenkels das Spannungsfeld von Konflikt und Konsens gezeichnet. Aus der Forderung der legitimen Vielfalt wird der soziale und politische Konflikt als unvermeidlich oder erwünscht akzeptiert. Andererseits ist aus dem Axiom einer regulativen Idee des Gemeinwohls zwingend ein Minimalkonsens der Gemeinsamkeit zu verwenden⁷⁵. Diese Thematik beschreibt Fraenkel mit Hilfe des Begriffspaares „kontroverser Sektor“ und „nicht-kontroverser Sektor“: Der nicht-kontroverse Sektor ist ein unumstrittener Sektor des Gemeinwesens, in dem die verfassungsrechtlich, gesetzlich und konventionell normierten Verfahrens- und Spielregeln zur politischen Willensbildung eingeschlossen sind⁷⁶. Der kontroverse Sektor ist der Ort der Auseinandersetzung, in dem die verschiedenen Interessengruppen ihre Konflikte austragen und in dem im Zusammenwirken der Partikularwillen um die bestmögliche Regelung einer künftigen Staats- und Gesellschaftsordnung gerungen wird⁷⁷.

Wichtig ist, dass die Grenzlinie zwischen beiden Sektoren nicht konstant, sondern variabel ist. Sie ist Verschiebungen unterworfen, die ihrerseits Veränderungen des politischen Umfangs eines Landes widerspiegeln⁷⁸.

2.2. Die partizipatorische Demokratietheorie

Vor der Betrachtung des Partizipationskonzepts von Bora werden zunächst die partizipatorische Demokratietheorie allgemein und der systemtheoretische Begriff der Inklusion und Exklusion basierend erläutert.

2.2.1. Partizipation und Demokratietheorie

Der Begriff Partizipation bezeichnet eine aktive Beteiligung im Sinne sowohl von Teilnahme als auch von Teilhabe nicht nur an einer Politik, sondern an vielfältigen

⁷³ Vgl. ebd., S. 315

⁷⁴ Vgl. Fraenkel (1991 c), S. 61

⁷⁵ Vgl. Kremendahl (1977), S. 36

⁷⁶ Vgl. Fraenkel (1991 a), S. 354

⁷⁷ Vgl. Fraenkel (1991 d), S. 248

⁷⁸ Vgl. Fraenkel (1991 a), S. 354 f

Lebensbereichen⁷⁹. Partizipation wird heutzutage als ein zentrales Struktur- und Handlungsprinzip in der Gesellschaft vorausgesetzt. Hinter diesem breiten Partizipationskonzept steht die Überzeugung, dass moderne Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung bzw. Beteiligungschancen ihrer Bürger nicht mehr konsensfähig und legitim sind⁸⁰.

Der Partizipationsbegriff und seine Bewertung hängen jedoch maßgeblich vom zugrunde gelegten kontroversen demokratiethoretischen Verständnis ab⁸¹. Nach den gegensätzlichen Demokratiemodellen wird Partizipation also einerseits instrumentell als zielgerichtete Beteiligung verstanden, die Bürger einzeln oder gruppenspezifisch freiwillig unternehmen, um Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen⁸². Das hier zugrunde liegende Demokratieverständnis baut auf Repräsentation und demokratische Führung⁸³.

Andererseits ist Partizipation nicht nur Methode zum Zweck, sondern auch Ziel an sich. Die aktive Partizipation stellt in diesem normativen Verständnis den Schlüssel zur Selbstverwirklichung des Menschen in möglichst vielen Bereichen der Gesellschaft dar. Im Zentrum der normativen Partizipationsauffassung stehen direktdemokratische Formen der Partizipation⁸⁴.

Dementsprechend besteht die Bedeutung der Partizipation für die pluralistische Demokratietheorie in der effektiven Durchsetzung der Interessen. Partizipation ist vergleichsweise für die partizipatorische Demokratietheorie von sich aus erstrebenswert⁸⁵.

Die normativen beteiligungsorientierten Ansätze und die partizipatorischen Demokratietheorien wurden zuerst in den 1970er Jahren von Pateman (1970) entwickelt und in verschiedene Richtungen weiterentwickelt⁸⁶.

Die partizipatorischen Demokratietheorien, deren hauptsächlicher Bezugspunkt das Selbstbestimmungsprinzip der klassischen Demokratietheorie ist⁸⁷, stellen die aktive

⁷⁹ Vgl. Schultze (1995), S. 396

⁸⁰ Vgl. Kaase (1991), S. 432

⁸¹ Vgl. Schultze (1995), S. 397

⁸² Vgl. Kaase (1991), S. 432

⁸³ Vgl. Schultze (1995), S. 397 ff

⁸⁴ Vgl. ebd., S. 398

⁸⁵ Vgl. Bora et al. (2004), S. 31

⁸⁶ Vgl. ebd., S. 25 und Schmidt (2000), S. 251 ff

⁸⁷ Vgl. Bora et al. (2004), S. 25

gesellschaftliche Mitbestimmung (Regieren durch Partizipation), die diskursiven Konfliktregelungen und das Gespräch (Regieren durch Diskussion) ins Zentrum⁸⁸. Sie zielen auf Partizipation in allen möglichen gesellschaftlichen Bereichen ab und setzen Partizipation mit Demokratie als Lebensform fast gleich⁸⁹.

Ihre Befürwortung der engagierten Partizipation wird einerseits mit der politischen und sozialen Gleichheit aller begründet⁹⁰. Andererseits sind Interessen und Präferenzen der Bürger nicht im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess vorab festgesetzt, sondern werden vielmehr im gleichen Prozess erst herausgebildet und sind hauptsächlich Produkte desselben⁹¹.

Dementsprechend hat die partizipatorische Demokratietheorie ein positives Bild von den politischen Kompetenzen der Bürger durchschnittlichen Bildungsstandes dergestalt, dass sie durch Lern- und Aufklärungsprozesse zu mehr und besserer Beteiligung befähigt bzw. qualifiziert seien⁹².

Letztlich hängt die zentrale Funktionsvoraussetzung der partizipatorischen Demokratietheorie von anspruchsvollen und angemessenen Verfahren der Partizipation ab⁹³.

Die Ansätze der partizipatorischen Demokratietheorie sind auch zahlreichen theoretischen und empirischen Einwänden ausgesetzt. So sei die partizipatorische Demokratietheorie zu normativ und zu wenig erfahrungswissenschaftlich orientiert. Trotz fehlender empirischer Befunde zu den Voraussetzungen, unter denen diese Aussage gilt, würde sie in unrealistischer Weise die Soll-Werte sehr hoch ansetzen⁹⁴.

Neben der Vernachlässigung von Effizienzproblemen und Zielkonflikten hat die Demokratietheorie Qualität und Folgeprobleme politischer Entscheidungen offen gelassen⁹⁵.

Mit der Voraussetzung des idealen Menschenbildes überschätzt sie die politischen Kompetenzen und Möglichkeiten des durchschnittlichen Bürgers bei weitem. Wegen des Mangels an Ressourcen steht die politische Beteiligung möglicherweise vielen

⁸⁸ Vgl. Schmidt (2000), S. 252

⁸⁹ Vgl. Bora et al. (2004), S. 25

⁹⁰ Vgl. Schmidt (2000), S. 253

⁹¹ Vgl. Bora et al. (2004), S. 26 und Schmidt (2000), S. 254

⁹² Vgl. Schmidt (2000), S. 257 ff

⁹³ Vgl. Bora et al. (2004), S. 26

⁹⁴ Vgl. Schmidt (2000), S. 261 f

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 262

wichtigen Abstimmungen über öffentliche Angelegenheiten begrenzt entgegen und die Partizipationschancen sind daher höchst unterschiedlich verteilt⁹⁶.

2.2.2. Inklusion und Exklusion als systemtheoretischer Begriff

Aus systemtheoretischer Sicht bezeichnet Inklusion eine innere Seite der Form, deren äußere Seite Exklusion ist⁹⁷, nämlich die Seite, welche die Form der Bezeichnung oder der Adressierung von Menschen in Kommunikationssystemen darstellt⁹⁸. Inklusion kann sich z.B. auf die Art und Weise beziehen, in der im Kommunikationszusammenhang Menschen für relevant gehalten bzw. als Personen behandelt werden⁹⁹.

Der Exklusionsbegriff ist in der Systemtheorie als die andere Seite einer Unterscheidung eingeführt. Exklusion wird als ein mehrdimensionales Phänomen der Nichtzugehörigkeit und kommunikativen Nichtberücksichtigung bezeichnet¹⁰⁰.

Inklusion und Exklusion kommen vor etwa in Form der „Unterscheidung zugehörig/nicht zugehörig für Personen bzw. relevant/irrelevant für die den Personen zugeschriebenen Kommunikationen“¹⁰¹.

Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung: Alle Personen sind erstens ganz überwiegend aus den allermeisten Sozialsystemen erfolgreich und dauerhaft ausgeschlossen, und dieser erfolgreiche Ausschluss ist eine Bedingung für die Evolution komplexer und differenzierter Gesellschaften. Zweitens gibt es aus der Perspektive der soziologischen Systemtheorie keine normativen Prämissen, für Inklusion gegenüber Exklusion irgendeine Präferenz zu haben¹⁰².

Die Anwendung der Unterscheidung von Inklusion und Exklusion ist ferner nicht auf gesellschaftliche Funktionssysteme beschränkt, sondern bezieht sich auf die drei Ebenen der Systembildung, Interaktion, Organisation und Gesellschaft. Interaktionssysteme regulieren über schnell ablaufende Kommunikationsprozesse die Einbezie-

⁹⁶ Vgl. ebd., S. 262 f

⁹⁷ Vgl. Luhmann (2005 a), S. 229

⁹⁸ Vgl. Bora (2005), S. 20

⁹⁹ Vgl. Luhmann (2005 a), S. 229

¹⁰⁰ Vgl. Stichweh (2005 a), S. 38

¹⁰¹ Bora (2005), S. 20

¹⁰² Vgl. ebd., S. 20 f

hung oder den Ausschluss von anderen¹⁰³. Organisationen inkludieren ihre Mitglieder nach Beitritts- und Ausschlussregeln und exkludieren alle anderen Menschen¹⁰⁴. In segmentären und klassifizierten Gesellschaftssystemen ist jede einzelne Person eindeutig in eines ihrer Segmente oder Klassen inkludiert und aus allen anderen exkludiert¹⁰⁵. In der funktional differenzierten Gesellschaft ist die Inklusion/Exklusion-Differenz ganz anders geregelt. Aus strukturellen Gründen muss die funktional differenzierte Gesellschaft auf eine gesellschaftseinheitliche Regelung von Inklusion verzichten. Stattdessen überlässt sie diese Frage ihren Funktionssystemen¹⁰⁶.

2.2.3. Das Partizipationskonzept von Bora

Partizipation kann nach Bora (2005) einerseits als wesentlicher Aspekt der gesellschaftlichen Integration und damit als Problemlösungs-Semantik, andererseits umgekehrt als Problemerzeugungs-Formel beschrieben werden¹⁰⁷.

In den konsenstheoretischen Vorstellungen findet sich häufig nur der erste Gesichtspunkt, nämlich eine Annahme über den Zusammenhang von Partizipation und gesellschaftlicher Integration. Damit ist die Idee einer gesellschaftlichen Integration durch Partizipation in ihren Grundzügen bereits entwickelt¹⁰⁸.

Die politische Partizipation als Mechanismus der gesellschaftlichen Integration taucht insbesondere in den klassischen soziologischen Konsenstheorien von Durkheim, Parsons und Habermas auf¹⁰⁹. Partizipation hat hier die Funktion einer auf Integrationsanforderungen der modernen Gesellschaft reagierenden Problemlösungs-Semantik. Mehr und angemessenere Partizipation verspricht dann ein Mehr an gesellschaftlich erwünschter Integration¹¹⁰.

Aus dieser Sichtweise ist es schwierig geworden, soziale Phänomene zu verstehen, die auf einen Zusammenhang von Partizipation und sozialen Konflikten hinweisen. Partizipation kann auch viele mögliche Konflikte verursachen. Zur Erklärung solcher

¹⁰³ Vgl. Stichweh (2005 a), S. 35

¹⁰⁴ Vgl. Bora (2005), S. 22

¹⁰⁵ Vgl. Stichweh (2005 a), S. 36

¹⁰⁶ Vgl. Luhmann (2005 a), S. 231 f

¹⁰⁷ Vgl. Bora (2005), S. 15

¹⁰⁸ Vgl. ebd., S. 16

¹⁰⁹ Vgl. ebd., S. 16 ff

¹¹⁰ Vgl. ebd., S. 19

Phänomene, die aus der integrationstheoretischen Perspektive regelmäßig als pathologisch abgewertet werden, empfiehlt sich ein theoretischer Perspektivenwechsel¹¹¹. Aus der systemtheoretischen Perspektive handelt es sich bei dem Partizipationsbegriff um eine semantische Formel, mit der Inklusionsverhältnisse thematisiert werden. Mit diesem theoretischen Hintergrund hat Bora (2005) Partizipation als politische Inklusionsformel, konkret als Inklusion in Organisation, die politisch begründet ist, interpretiert¹¹². Diese beiden Aspekte lassen sich wie folgt verdeutlichen:

(1) Inklusion in Organisation

Partizipation erfüllt die Beschreibung von Personen in einem Inklusionsprozess begrifflich mit dem zusätzlichen Merkmal des Teil-Sein oder der Teil-Habe. Dies weist bereits darauf hin, dass „es empirisch beim Partizipationsbegriff wohl weniger um die Inklusion in die Funktionssysteme geht, sondern vielmehr um Mitgliedschaft oder ähnliche Positionierungen in Organisationen oder Verfahren“¹¹³.

Im Gegensatz zur Vollinklusion¹¹⁴ in die Funktionssysteme unterscheiden sich Organisationen hinsichtlich der Möglichkeiten der Inklusion von Personen. Sie differenzieren Inklusionsformeln, die nach Zentrum und Peripherie oder Leistungs- und Publikumsrolle usw. unterscheiden¹¹⁵.

Partizipation bezieht sich in diesem Sinne in erster Linie nicht auf Funktionssysteme, sondern auf die Inklusion in Organisationen und/oder Verfahren. Die differenzierten Inklusionsformeln werden weiter oftmals mit Anspruch auf politische Postulate erheblich erweitert. Partizipationsforderungen sind somit nicht nur in politischen Organisationen anzutreffen, sondern gehen weit über diesen Bereich hinaus und betreffen fast alle Arten von Organisationen¹¹⁶.

¹¹¹ Vgl. ebd., S. 19 f

¹¹² Vgl. ebd., S. 20 ff

¹¹³ Ebd., S. 22

¹¹⁴ Die Funktionssysteme der modernen Gesellschaft ruhen kontrafaktisch auf dem Prinzip der Vollinklusion, das heißt, dass für jedes Gesellschaftsmitglied eine Möglichkeit seiner Adressierung oder seiner Partizipation in jedem Funktionssystem der modernen Gesellschaft vorgesehen ist; vgl. Stichweh (2005 a), S. 36. wie z.B. die Zuschreibung von Menschen- und Bürgerrechten und ihrer tatsächlichen Beachtung auf alle Personen; vgl. Bora (2005), S. 23. Die These der Vollinklusion bedeutet jedoch keineswegs Gleichberechtigung, Chancengleichheit oder Ähnliches in der Praxisebene, sondern scheint eine Konstitutions- und Selbstreflexionsebene des Systems zu meinen, die nicht automatisch mit Selbstverwirklichungsmöglichkeiten ausgestattet ist; vgl. Stichweh (2005 b), 72

¹¹⁵ Vgl. Bora (2005), S. 22 f

(2) Partizipation als politisch begründete Inklusion

Wenn man Partizipation als die Thematisierung von Teilnahme/Teilhabe in allen möglichen organisatorischen und institutionellen Bereichen bezeichnen kann, geht es dabei immer um „die politisch (in der Regel demokratietheoretisch) legitimierte Thematisierung, Einforderung, Veränderung von Mitgliedschaft und ähnlichem mit politischer Begründung (Programmierung)“¹¹⁷. Dieses ist in Organisationssystemen sehr leicht möglich, da sie regelmäßig ihre Entscheidungen unter Anspruch auf einem gesellschaftlichen Funktionssystem-Code programmieren¹¹⁸.

Bei einer Entscheidungsprogrammierung sind Organisationen nicht auf eine einzige Referenz festgelegt, sondern lassen gleichzeitig mehrere Referenzen zu. Die Organisationen der Justiz produzieren z.B. in erster Linie rechtliche Entscheidungen. In sekundärer und tertiärer Hinsicht achtet die Organisation in ihren Entscheidungen jedoch zugleich auch auf Politik und Ökonomie¹¹⁹.

Partizipation ist, wie erwähnt, eine Semantik, mit welcher die Relevanz (im Sinne von Zugehörigkeit) von Kommunikationsadressen thematisiert bzw. nicht berücksichtigt werden kann. In partizipatorischen Verfahren der Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung werden z.B. bisher nicht am Verwaltungsverfahren Beteiligte aus politischen Gründen nunmehr als relevante Adressen behandelt¹²⁰. Diese theoretischen Überlegungen beweisen bereits auf rein abstrakter Ebene, dass Partizipation nicht schon grundsätzlich Entscheidungsverfahren verbessern oder zu deren Erfolg beitragen muss. In Gegenteil kann sie auch die Zahl der zu treffenden Entscheidungen und damit die Komplexität der Kommunikation erhöhen. Es kann also durchaus Fälle geben, in denen durch Inklusion die inhaltlichen Probleme nicht gelöst, sondern verschärft werden¹²¹. Partizipation erscheint aus dieser Perspektive dann eher als Problemerzeugungsformel.

Aus dieser distanzierten Beschreibung gibt es keinen Grund, mehr oder weniger Partizipation zu bevorzugen. Der Vorteil dieses Modells besteht jedoch darin, Partizipationsforderungen vielmehr Anlass zu geben, im Einzelfall präzise Auskunft über die

¹¹⁶ Vgl. ebd., S. 24

¹¹⁷ Ebd., S. 24

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 24 f

¹¹⁹ Vgl. ebd., S. 25 f

¹²⁰ Vgl. ebd., S. 26

¹²¹ Vgl. ebd., S. 26 f

hinter politischen Inklusionsforderungen stehenden Zweitcodierungen zu verlangen¹²².

2.3. Organisation und Demokratie

Bevor die innerorganisatorische Demokratietheorie von Naschold (1971) näher betrachtet wird, sollen zunächst als ein basierender Ausgangspunkt der Organisationsbegriff und seine Entscheidungsprogramme aus der systemtheoretischen Perspektive erläutert werden.

2.3.1. Organisation als autopoietisches Kommunikationssystem

Klassifiziert ist Organisation nach Luhmann als eine von drei verschiedenen Arten sozialer Systeme: Inklusion, Organisation und Gesellschaft¹²³. In komplexen Gesellschaftsordnungen gewinnt der Typus Organisation, der sich in zahlreichen Bereichen gesellschaftlichen Lebens sozusagen zwischen das Gesellschaftssystem und die einzelnen Interaktionssysteme stellt, immer größere Bedeutung¹²⁴.

Während der frühe Definitionsfokus von Organisation primär auf die Form der Grenzziehung (Mitgliedschaft) und die Ausgestaltung dieser durch bestimmte Strukturen der Generalisierung (Formalisierung von Verhaltenserwartungen) ausgerichtet ist, stellt Luhmann (2000 b) später spezifische Formen kommunikativer Operationen sowie deren Reproduktionen und strukturellen Effekte in den Vordergrund¹²⁵.

Wie alle sozialen Systeme aus Kommunikationen und nur aus Kommunikation¹²⁶ bestehen, entstehen Organisationen und reproduzieren sich, wenn die Systeme zur Kommunikation von Entscheidung kommen und sie auf dieser Operationsbasis operativ geschlossen werden¹²⁷. Eine Organisation ist demzufolge zirkulär als ein sozia-

¹²² Vgl. ebd., S. 34

¹²³ Vgl. Luhmann (2005 c), S. 10

¹²⁴ Vgl. ebd., S. 13

¹²⁵ Vgl. Drepper (2003), S. 126

¹²⁶ Kommunikation bezeichnet die autopoietische Operation, die rekursiv auf sich selbst zurückgreift und vorgeht, d.h. im Rückgriff auf frühere Kommunikationen und im Vorgriff auf künftige Kommunikationen miteinander verknüpft und dadurch soziale Systeme erzeugt: vgl. Luhmann (2000 b), S. 59 und Stichweh (2005 b), S. 68

¹²⁷ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 62 f

les System zu verstehen, das sich selbst als Organisation autopoietisch¹²⁸ erzeugt und dessen operierende Art und Weise Entscheidungskommunikation ist¹²⁹.

Mit dem Verständnis von Organisation als selbstreferentiell-geschlossenes bzw. autopoietisches System sind Organisationen Systeme, die aus Entscheidungskommunikationen bestehen und die Entscheidungskommunikationen selbst anfertigen¹³⁰. Organisationen nehmen implizit oder explizit Bezug auf eigene vergangene bzw. künftige Entscheidungen, die das System selbst produziert¹³¹. Alle Entscheidungen des Systems erzeugen Entscheidungsfähigkeit und weitere Entscheidungen und lassen sich mithin auf Entscheidungen des Systems zurückführen¹³².

Autopoiesis bzw. operative Schließung eines Organisationssystems heißt jedoch in diesem Fall nicht, dass es keine Kontakte mit der innergesellschaftlichen Umwelt unterhalten kann, sondern, dass die Geschlossenheit in diesem operativen Sinne Voraussetzung für die Offenheit des Systems ist¹³³.

Wenn es auf der Basis von Entscheidungen zur Ausdifferenzierung eines organisierten Sozialsystems kommen kann, müssen sie sich von anderen nicht-organisierten Kommunikationen in der Gesellschaft unterscheiden¹³⁴. Entscheidungen sind zunächst Kommunikationen, die den Mitteilungsaspekt von Kommunikation¹³⁵ betonen und damit einen Beitrag zur Informationsproduktion leisten. Im Gegensatz zu anderen, nicht-organisierten Kommunikationen basieren Entscheidungskommunikationen auf dem Mitgliedschaftsprinzip. Entscheidungen nehmen immer manifest oder latent engen Bezug auf Mitgliedschaft¹³⁶. Wichtig ist dabei, dass die Mitgliedschaft bzw. Strukturkomponenten der Organisation, wie z.B. Person, Rolle und Verhaltensprogramme, als Entscheidungsprämissen weiterer Entscheidungen gelten¹³⁷.

¹²⁸ Die Autopoiesis (Selbstproduktion) eines Systems bedeutet ganz allgemein, dass das System sich nur im Kontext eigener Operation selbst produzieren und reproduzieren kann (die Produktion aus eigener Produktion) und sich dadurch von ihrer Umwelt unterscheidet. Die Autopoiesis ist durch eine strikte Selbstbezüglichkeit und operative Geschlossenheit gekennzeichnet; vgl. Martens et al. (2006), S. 434

¹²⁹ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 45

¹³⁰ Vgl. Luhmann (1992), S. 166

¹³¹ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 68

¹³² Vgl. ebd., S. 63

¹³³ Vgl. ebd., S. 52 ff

¹³⁴ Vgl. Drepper (2003), S. 130

¹³⁵ Kommunikation ist somit allgemein zu definieren als eine emergente kontingente Einheit der Selektivität jeweils von Information, Mitteilung und Verstehen: vgl. Krause (2001), S. 152

¹³⁶ Vgl. Drepper (2003), S. 132

¹³⁷ Vgl. ebd., S. 128

2.3.2. Entscheidungsprogramme als Entscheidungsprämissen

Sowie Entscheidungen nach der Autopoiesis von Organisationssystemen miteinander verknüpft werden, bietet jede getroffene Entscheidung reduzierte Komplexität für die nachfolgende¹³⁸. Im Entscheidungsprozess der Organisation geschieht das jedoch durch die Entscheidung über Entscheidungsprämissen für weitere Entscheidungen. Unter Prämissen versteht man dabei Voraussetzungen, die bei ihrer Verwendung nicht mehr geprüft werden¹³⁹.

Entscheidungsprämissen werden ohne weitere Prüfung als Basis für eine noch unbestimmte Vielzahl von weiteren Entscheidungen hingenommen¹⁴⁰. Sie determinieren die zukünftigen Entscheidungen noch nicht fest, aber fokussieren „die Kommunikation auf die in den Prämissen festgelegten Unterscheidungen, und das macht es wahrscheinlich, dass man künftige Entscheidungen mit Bezug auf die vorgegebenen Prämissen unter dem Gesichtspunkt der Beachtung oder Nichtbeachtung und der Konformität oder Abweichung beobachten wird, statt die volle Komplexität der Situationen jeweils neu aufzurollen“¹⁴¹. Sie schränken nämlich den Entscheidungsraum weitgehend ein, ohne die Einzelentscheidungen jedoch im Detail komplett festzulegen¹⁴².

Entscheidungsprämissen sind ferner das funktionale Äquivalent für die Codierung der Funktionssysteme. Im Unterschied zu den Codes der Funktionssysteme sind sie jedoch veränderbar. Sie können durch Entscheidungen wieder geändert werden¹⁴³. Zu diesen Entscheidungsprämissen gehören Entscheidungsprogramme, Kommunikationswege und Personal. Im Folgenden werden die Entscheidungsprogramme näher betrachtet.

Wie Programme in generalisiertem Verständnis Konditionierung als Selektionsanweisungen für richtiges vs. falsches, konformes vs. abweichendes Verhalten sind¹⁴⁴, definieren Entscheidungsprogramme Bedingungen der sachlichen Richtigkeit von Entscheidungen¹⁴⁵. Sie legen z.B. fest, worüber entschieden werden soll, welches

¹³⁸ Vgl. ebd., S. 141

¹³⁹ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 222

¹⁴⁰ Vgl. Martens et al. (2006), S. 441

¹⁴¹ Luhmann (2000 b), S. 224

¹⁴² Vgl. Martens et al. (2006), S. 441

¹⁴³ Vgl. Luhmann (2003), S. 238 f

¹⁴⁴ Vgl. Drepper (2003), S. 147 f

¹⁴⁵ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 257

die normgerechten und welches die abweichenden Entscheidungen sind¹⁴⁶. Sie lassen sich in diesem Sinne als das positive Recht von Organisationen begreifen. Sie gelten durch Entscheidung und können nur durch Entscheidung geändert werden¹⁴⁷.

Die Entscheidungsprogramme unterscheiden sich in Konditional- und Zweckprogramme. Konditionalprogramme bestimmen, unter welchen Bedingungen welche Entscheidungen getroffen werden können¹⁴⁸. Sie haben die Wenn-dann-Form, und ihre Auslösebedingung liegt in der Vergangenheit, auch wenn die Programme sich auf eine zukünftige Gegenwart beziehen. Daher ist es vorteilhaft, dass die Konditionen eindeutig festgelegt werden können¹⁴⁹.

Zweckprogramme legen die Zwecke als Normen fest, lassen jedoch die Wahl der Mittel weitgehend offen¹⁵⁰. Da sie eher zukunftsbezogen sind, liegt ihr Hauptproblem in der Unbekanntheit bzw. Unerreichbarkeit aller Zukunft. Also „was immer von Entscheidung zu Entscheidung geschieht: die Zukunft bleibt Zukunft und die Zwecke bleiben Zwecke“¹⁵¹.

Die Entscheidungsprogramme strukturieren ferner das Gedächtnis des Systems. Durch sie kann festgelegt werden, was zu erinnern ist und was vergessen werden kann¹⁵².

2.3.3. Die innerorganisatorische Demokratietheorie von Naschold

Wenn Organisation als autopoietisch verstanden wird und Partizipation sich, wie erwähnt Bora (2005) zufolge, ursprünglich in erster Linie nicht auf das politische System, sondern die Inklusion in Organisationen bezieht¹⁵³, kann an Stelle einer Übertragung der politischen Demokratietheorie auf Organisationsstrukturen von einer innerorganisatorischen Demokratietheorie direkt gesprochen werden¹⁵⁴. Da andererseits Organisationen aus Entscheidungskommunikationen bestehen¹⁵⁵ und Ent-

¹⁴⁶ Vgl. Martens et al. (2006), S. 443

¹⁴⁷ Vgl. Drepper (2003), S. 148

¹⁴⁸ Vgl. Martens et al. (2006), S. 443

¹⁴⁹ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 263

¹⁵⁰ Vgl. Martens et al. (2006), S. 443

¹⁵¹ Luhmann (2000 b), S. 367

¹⁵² Vgl. ebd., S. 275

¹⁵³ Vgl. Bora (2005), S. 24

¹⁵⁴ Vgl. Naschold (1971), S. 18 ff

¹⁵⁵ Vgl. Luhmann (2000 b), S. 63

scheidungen daher innerhalb von Organisationen eines der wichtigsten Basismerkmale sind, muss die innerorganisatorische Demokratietheorie anders als die politische konzeptualisiert werden und sich eng auf Entscheidungen in Organisationen beziehen.

Demokratietheorie in Organisationen ist über die oben genannten Punkte hinaus schwierig zu entwickeln, da es vorkommen kann, dass Organisationen wegen ihrer spezifischen Zwecke bzw. Funktionen mit demokratischen Grundsätzen nicht harmonisieren können. Partizipationen der Mitglieder in Organisationen führen z.B. nicht zwangsläufig zur Steigerung der Organisationseffektivität¹⁵⁶, und es ist nicht auszuschließen, dass die Effektivität eine Einschränkung demokratischer Werte zur Folge haben kann.

Unter Berücksichtigung dieser Hintergründe geht es daher in der innerorganisatorischen Demokratietheorie eher um das Konzept der Entscheidungen in Organisationen, demzufolge Organisationsdemokratie und Effizienz keinen Widerspruch darstellen müssen, sondern vereinbar und aufeinander angewiesen sein können¹⁵⁷.

Zur Neuformulierung des Konzepts innerorganisatorischer Demokratietheorie unterscheidet Naschold (1971), nach den Kriterien des systeminternen bzw. systemexternen Informationsverarbeitungsprozesses einerseits und der gleich bleibenden bzw. dynamischen Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt andererseits, sechs voneinander abgrenzbare Entscheidungstypen, welche die Grundlagen für die Analyse von Möglichkeiten zur verstärkten Demokratisierung bei gleichzeitiger Leistungserhaltung im organisationsinternen Entscheidungsprozess bilden¹⁵⁸: Routine- (systemintern und gleich bleibend), Zweck- (systemintern und gleich bleibend), Innovations- (systemintern und dynamisch), Krisen- (systemintern und gleich bleibend) und Machtzuwachsentscheidungen (systemintern und dynamisch) sowie Entscheidungen zur Entscheidungsentlastung (systemextern und gleich bleibend bzw. dynamisch). Im Folgenden sollen die Routine- und Zweckentscheidungen behandelt werden, da sie quantitativ bzw. qualitativ die vorherrschenden Verhaltensweisen in Organisationen sind¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Vgl. Naschold (1971), S. 52

¹⁵⁷ Vgl. von Alemann et al. (1998), S. 29

¹⁵⁸ Vgl. Naschold (1971), S. 59 ff

¹⁵⁹ Vgl. ebd., S. 62

Routine- und Zweckentscheidungen sind beide systeminterne Informationsverarbeitungsprozesse bei gleich bleibender System-Umwelt-Beziehung. Die beiden Entscheidungstypen sind zwar unterschiedlicher, aber komplementärer Art, so dass gleiche Demokratisierungsstrategien verfolgt werden können¹⁶⁰. Die Demokratisierungsstrategie liegt in der engen Verknüpfung von drei in sich geschlossenen Umstrukturierungen der Organisation: Erstens werden hierarchische Einzelanweisungen zu Entscheidungsprogrammen mit sekundären Elastizitäten ausgebaut. Zweitens ersetzen Regelungsprozesse in den Organisationen die traditionellen Organisationsformen der Subsysteme. Drittens werden bürokratisierte Organisationen in „highly coordinated, highly motivated, cooperative social systems“ verändert¹⁶¹.

(1) An Stelle ihrer Auslösung durch jeweils unberechenbare und situationsabhängige Einzelanweisungen führt die Programmierung von Routine- und Zweckentscheidungen zu einem Abbau direkter Hierarchie und dadurch zu einer Leistungssteigerung der Organisation und gleichzeitig zu wirksameren bzw. größeren Beteiligungschancen für die Organisationsmitglieder¹⁶².

Die Programmierung dieser Entscheidungskategorien bietet ferner über ihre unmittelbare Wirkung hinaus die Möglichkeit, in die Entscheidungsprogramme sekundäre Elastizität einbauen zu können, die den Bereich effektiver Partizipation der Organisationsmitglieder zu erweitern vermag und damit das organisatorische Demokratisierungspotential vergrößert¹⁶³.

Bei Routineprogrammen kann dies erreicht werden, wenn die Routineentscheidungen auslösende Information innerhalb einer tragbaren Toleranzbreite unbestimmt definiert werden kann bzw. der Inhalt der jeweils fälligen Entscheidungen in einer Reihe von Einzelheiten offen gelassen werden kann. Bei Zweckprogrammen, in denen die Zweckentscheidungen als Optimierungsproblem definiert werden, können den Organisationsmitgliedern sowohl die Mittelauswahl als auch ein beträchtlicher Teil der Zielsetzung überlassen werden¹⁶⁴.

(2) Die Programmierung von Entscheidungen und der planmäßige Einbau von sekundären Elastizitäten in Entscheidungsprogramme sind Voraussetzungen für die

¹⁶⁰ Vgl. ebd., S. 59 ff

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 62

¹⁶² Vgl. ebd., S. 63

¹⁶³ Vgl. ebd., S. 63

zweite Demokratisierungsstrategie der beiden Entscheidungstypen: die Umstrukturierung innerhalb der Systeme von traditionellen Organisationsformen zu Regelungsprozessen¹⁶⁵.

Bei Regelungsprozessen wird von der Annahme ausgegangen, dass die Organisationsführung bei komplexen System-Umwelt-Beziehungen nicht die wichtigsten Informationen besitzt, sondern auf die aktive Beteiligung aller Organisationsmitglieder angewiesen ist. Nach der diesem Regelungsprozess entsprechenden Struktur der Organisation kann ein System umso effektivere Entscheidungen treffen, je vielgestaltiger seine informationell verknüpfte Subsystembildung ist¹⁶⁶.

(3) Die Steigerung innerorganisatorischer demokratischer Werte der beiden Entscheidungen bedarf jedoch über die formalen Bedingungen von Regelungsprozessen und Subsystembildungen hinaus einer näheren inhaltlichen Bestimmung, die Motivation und Partizipation der Organisationsmitglieder erklären bzw. diese herbeiführen kann. So führt der dritte Schritt in der Demokratisierungsstrategie zur Untersuchung der Möglichkeiten, bürokratisch strukturierte Organisationen in „highly coordinated, highly motivated, cooperative social systems“ zu überführen¹⁶⁷.

Art und Ausmaß der wirksamen demokratischen Beteiligung der Mitglieder an den Organisationsentscheidungen werden dabei gesehen als im Wesentlichen abhängig vom demokratischen Führungsstil der Organisationsspitze nach dem Prinzip der supportive relationship, von der Motivation bzw. Internalisierung des Organisationszwecks der einzelnen Mitglieder und von der Bildung von Kleingruppen und deren wirksamer Verbindung innerhalb der Organisation¹⁶⁸. Diese drei Komponenten bilden ferner die wichtigsten Elemente eines „highly coordinated, highly motivated, cooperative social systems“, in dem eine Steigerung demokratischer Beteiligung der Organisationsmitglieder mit einer Steigerung der Organisationseffizienz verbunden ist¹⁶⁹.

Wichtig ist, dass eine Einflusssteigerung der Organisationsmitglieder durch ihre wirksame demokratische Beteiligung an Organisationsentscheidungen keinen Machtverlust der Führungsgruppe zur Folge hat, sondern umgekehrt eine Steigerung des Ein-

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 64

¹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 64

¹⁶⁶ Vgl. ebd., S. 65

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S. 66

¹⁶⁸ Vgl. ebd., S. 67 ff

¹⁶⁹ Vgl. ebd., S. 70

flusses auch der Führungsgruppe bedingt, ohne dass dies zu einer Vormachtstellung des Organisationsleiters und zu einer Manipulierung der Organisationsmitglieder führt¹⁷⁰.

2.4. Recht als Steuerungsinstrument

Bevor der Ansatz „Recht als Steuerungsinstrument“ von Voigt (1986) erläutert wird, sollen zunächst Steuerungskonzepte allgemein betrachtet werden.

2.4.1. Allgemeine Steuerungskonzepte

Wer von Steuerung spricht, meint in der alteuropäischen Tradition¹⁷¹ damit gewöhnlich die politische Steuerung oder noch spezieller die Steuerung durch den Staat¹⁷². Im politischen und politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch bezeichnet man Steuerung allgemein als „den Vorgang der absichtsvollen direkten oder indirekten Aufrechterhaltung oder die Veränderung von Zuständen des politischen Systems, der Gesellschaft und der Wirtschaft“¹⁷³.

So schlägt Etzioni (1971) ein Steuerungsmodell moderner komplexer Gesellschaften vor. Seine Steuerungstheorie hat den Vorteil, die Bedingungen der Möglichkeit aktiver Gestaltung sozialer Realität nicht in der Politik, sondern primär in der Form der ganzen Gesellschaft zu suchen¹⁷⁴. Der Ausgangspunkt ist die Unterscheidung zweier Typen von Ressourcen der Systemsteuerung: Konsens und Kontrolle. Konsens erzeugt den Typ von Kohäsion und Zusammenhang, der eher passive Sozialsysteme der Gruppe und Gemeinschaft kennzeichnet, während Kontrolle das Hauptmerkmal eher aktiver und zielorientierter Sozialsysteme wie Organisationen und staatlicher Institutionen ist. Etzioni überträgt nun dieses Grundkonzept auf ganze Gesellschaften und kommt, je nach Mischungsverhältnis von Konsens- und Kontrollkapazitäten, zu einem idealtypischen Vier-Felder-Schema der gesellschaftlichen Steuerung¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 70

¹⁷¹ Die alteuropäische Tradition geht von der Dichotomie von Staat und Gesellschaft aus. Der Staat gilt dort als repräsentatives Organ bzw. das Zentrum der Gesellschaft. Er trägt die Gesamtverantwortung für das Gemeinwohl und übernimmt mithin ein Steuerungsrecht für andere Bereiche der Gesellschaft; vgl. Zhou (2002), S. 57

¹⁷² Vgl. ebd., S. 57

¹⁷³ Schmidt (2004), S. 696

¹⁷⁴ Vgl. Willke (2001), S. 23

¹⁷⁵ Vgl. ebd., S. 51

Tabelle 2-1: Steuerungstypen nach Etzioni

Konsens \ Kontrolle	schwach	stark
schwach	passiv	übersteuert
stark	dahintreibend	aktiv

(Quelle: Willke (2001), S. 52)

Es ist jedoch umstritten, ob oder in welchem Maß die Politik oder der Staat in komplexen Gesellschaften zur Steuerung befähigt ist, und welche Rolle den Steuerungsobjekten im Steuerungsprozess zukommt.

Geschichtlich gesehen, dominierte bis in die 1960er Jahre Steuerungs- bzw. Planungsoptimismus. Politische Steuerung und Planung wurden als wesentliche Voraussetzung für eine bessere gesellschaftliche Ordnung herausgestellt und stark normativ geprägt. Sie wurden dabei mit dem Primat der Politik betrachtet¹⁷⁶. Mitte der 1970er Jahre, nach der 1973 entstandenen Ölpreiskrise, fand ein Paradigmenwechsel in der Steuerung statt, bei dem das Primat der Politik noch nicht vollständig verlassen, aber der Erfolg politischer Steuerung in der Interaktion zwischen Politik und den gesellschaftlichen Akteuren bzw. der Umwelt entschieden wurde¹⁷⁷.

Seit den 1980er Jahren haben sich zwei theoretische Perspektiven entwickelt: eine mehr akteurorientierte, gemäßigt angepasste Variante und eine vor allem durch die autopoiesieorientierte Systemtheorie beeinflusste, eher steuerungspessimistische Variante¹⁷⁸.

Im Kontext der systemtheoretischen Gesellschaftstheorie ist die Gesellschaft in Funktionssysteme differenziert und jedes Funktionssystem operiert selbstreferentiell bzw. autopoietisch. In diesem Sinne ist Steuerung eines komplexen Systems überhaupt nur in der Form der Selbststeuerung zu verstehen, und daher könne die Vorstellung einer direkten externen Beeinflussung oder Steuerung unmöglich sein¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Vgl. Braun (1995), S. 611 ff

¹⁷⁷ Vgl. ebd., S. 614

¹⁷⁸ Vgl. Schmidt (2004), S. 696

¹⁷⁹ Vgl. Willke (2001), S. 1

Die Funktionssysteme sind nicht nur aufgrund ihrer Eigensinnigkeit und Eigendynamik politisch schwer zu steuern, sondern bilden andererseits eigenständige interne Problemlösungskapazitäten heraus¹⁸⁰.

Das bedeutet jedoch selbstverständlich nicht, dass eine indirekt-gezielte Beeinflussung nicht vorstellbar wäre¹⁸¹. Steuerung ist, wie z.B. Willke (2001) betont, unabdingbar, da gerade komplexe Sozialsysteme weder ihrer Eigendynamik überlassen noch von außen kontrolliert werden können, also Steuerung weder auf interne Dynamik allein noch auf externe Eingriffe reduziert werden kann¹⁸².

2.4.2. Das Konzept „Recht als Steuerungsinstrument“ von Voigt

Systemtheoretisch gesehen, wird Steuerung als ein Kommunikationsprozess verstanden, in dem ein Teilsystem ein anderes Teilsystem beeinflusst. Das bedeutet aber nicht, dass Steuerung nur einbahnig verläuft. Das steuernde System wird im Lauf des Steuerungsvorgangs ebenfalls beeinflusst und verändert sich selbst dabei mehr oder weniger¹⁸³.

In modernen komplexen Gesellschaften stellt das politische System selten lösbare Steuerungsvorschläge vor, da seine Steuerungskapazität stagniert oder sinkt, obwohl der gesellschaftliche Steuerungsbedarf ständig wächst¹⁸⁴. Mit der Positivierung des Rechts durch die politischen Systeme der Moderne erweitert das Recht andererseits machtbasierte Kommunikation auf das Feld der Systemsteuerung. In der sachlichen Dimension der Gegenstände der Regulierung schafft das Recht eine Dynamik der Verrechtlichung, der alle nur denkbaren Bereiche gesellschaftlicher Realität unterworfen werden¹⁸⁵.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Ansatz „Recht als Steuerungsinstrument“ von Voigt (1986) untersucht. Dabei geht es keineswegs nur um regulative Politik oder die Auslegung bzw. Anwendung von Rechtsvorschriften, sondern vielmehr um die Wirkungsbedingungen bzw. Problematik rechtsförmiger Steuerung.

¹⁸⁰ Vgl. Willke (1995), S. 63

¹⁸¹ Vgl. Schmidt (2004), S. 696

¹⁸² Vgl. Willke (2001), S. 4 ff

¹⁸³ Vgl. Voigt (1986), S. 15

¹⁸⁴ Vgl. ebd., S. 14

¹⁸⁵ Vgl. Willke (2006), S. 48 ff

(1) Typen rechtlicher Steuerung

Für eine Analyse gesellschaftlicher Steuerung durch das Recht unterscheidet Voigt (1986) anhand der Gegensatzpaare „individuell/generell“ und „hierarchisch/nichthierarchisch“ zwischen vier Typen rechtlicher Steuerung:

Der Typ „Verhaltenssteuerung“, der aus einer Kombination der Merkmale „individuell“ und „hierarchisch“ entsteht, wendet sich unmittelbar an das gesellschaftliche Individuum, um dessen Verhalten mit Verboten oder Geboten zu beeinflussen¹⁸⁶.

Der Typ „Angebotssteuerung“, der die Merkmale „individuell“ und „nichthierarchisch“ miteinander kombiniert, wirkt indirekt, da die Realisierung des Rechtsanspruchs zunächst eine rechtliche Mobilisierung voraussetzt. Ob man das Angebot des Rechts wahrnimmt oder dies unterlässt, ist einem freigestellt¹⁸⁷.

Der Typ „Organisationssteuerung“, der aus einer Kombination der Merkmale „generell“ und „hierarchisch“ entsteht, besteht besonders in der Organisation der Aufgabenerledigung, z.B. durch die Schaffung neuer Institutionen oder durch Koordination der staatlichen Akteure¹⁸⁸.

Der letzte Typ „Verfahrenssteuerung“, der sich aus dem Zusammentreffen der Merkmale „generell“ und „nichthierarchisch“ ergibt, eignet sich zum Abarbeiten von Konflikten, in dem das Recht die Funktion einer gesellschaftlichen Kompromissprache erfüllt. Es kann schrittweise in die gerade aktuellen Informationen ohne Überforderung der Informationskapazität einbezogen werden. Unter Verfahrenssteuerung versteht man die Beeinflussung der Entscheidungsstruktur, um alle entscheidungsrelevanten Faktoren, wie z.B. durch Beteiligung der Betroffenen im Gerichtsverfahren bei der Wahrheitsfindung oder im Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von technischen Großanlagen, zu erfassen¹⁸⁹.

Zusammenfassend sind Verhaltens- und Organisationssteuerung kaum bzw. nur begrenzt zur Erfüllung von Steuerungsaufgaben in modernen Gesellschaften geeignet. Während die Angebotssteuerung lediglich in Teilbereichen ihre steuernde Kraft entfalten kann, werden der Verfahrenssteuerung die besten Voraussetzungen eingeräumt, sich als bislang modernster rechtlicher Steuerungstyp durchzusetzen¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Vgl. Voigt (1986), S. 16

¹⁸⁷ Vgl. ebd., S. 16 f

¹⁸⁸ Vgl. ebd., S. 17

¹⁸⁹ Vgl. ebd., S. 17

(2) Steuerungsprobleme struktureller Koppelung

Aus der systemtheoretischen Perspektive geht es bei der gesellschaftlichen Steuerung in erster Linie um die strukturelle Koppelung von politischem System, Rechtssystem und dem zu steuernden gesellschaftlichen Teilsystem¹⁹¹. Bei diesem Koppelungsvorgang kann man in vielen Bereichen der modernen Gesellschaft einen gemeinsam verlangten Anpassungsprozess beobachten. Einer Verrechtlichung der Politik steht z.B. ebenso eine Politisierung des Rechts gegenüber. Dabei gerät das Recht in der Tat in Gefahr, seine legitimierende Kraft zu verlieren oder sich dem Zugriff partikularer Interessen auszusetzen¹⁹².

Andererseits wird die rechtsförmige Steuerungsentscheidung in die gesellschaftliche Realität implementiert. Dabei kann es zu Steuerungsversagen kommen, und die Bereitschaft des Rechtssystems zu konzeptioneller Anpassung bleibt wirkungslos, wenn das regulative Recht auf einen zu regelnden gesellschaftlichen Lebensbereich trifft, dessen Strukturen sich als resistent bzw. unempfindlich gegenüber rechtlichen Änderungen erweisen¹⁹³.

(3) Überwindungsstrategien von Steuerungsproblemen

Zum Abbau von Steuerungshindernissen schlägt Voigt die folgenden drei Strategien vor: Dezentralisierung, Entfeinerung und Flexibilisierung.

Funktionale Dezentralisierung zielt darauf ab, das (zentrale) politische System durch eine Verlagerung von Steuerungsaufgaben der Zentralregierung auf nachgeordnete Instanzen zu entlasten, ohne seinen gesamtgesellschaftlichen Steuerungsanspruch aufzugeben. Auf diese Weise liegt eine Problemlösung „vor Ort“ nahe, und damit wird der Tendenz zur Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme Rechnung getragen¹⁹⁴.

Während Dezentralisierung bei der Entlastung des zentralen politischen Systems bei der Steuerungsebene bzw. -agentur ansetzt, beziehen sich Entfeinerung und Flexibilisierung auf das Steuerungsmedium Recht¹⁹⁵.

Mit Hilfe der Entfeinerung wird der Detaillierungsgrad bei der Steuerungsverlagerung herabgesetzt und die Regelungstiefe reduziert. Das bedeutet, dass lediglich die Ziele

¹⁹⁰ Vgl. ebd., S. 27

¹⁹¹ Vgl. ebd., S. 18

¹⁹² Vgl. ebd., S. 18 f

¹⁹³ Vgl. ebd., S. 19

¹⁹⁴ Vgl. ebd., S. 24 f

¹⁹⁵ Vgl. ebd., S. 25

eindeutig festgelegt und die hierfür geeigneten Mittel den nachgeordneten Behörden überlassen werden. Flexibilisierung wird als ein bedeutungsoffener Begriff in Rechtsnormen bezeichnet, der dem Anwender einen mehr oder weniger großen Interpretations- und Entscheidungsspielraum anstelle von eindeutigen Begriffen eröffnet¹⁹⁶.

2.5. Zusammenfassung und ein neues Erklärungsschema

2.5.1. Zusammenfassung

In der pluralistischen Demokratietheorie Fraenkels (1991) wurde idealtypisch der Demokratie-Diktatur-Vergleich an der Gegenüberstellung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) konkretisiert: der Idealtyp des Rechtsstaats der BRD und der Idealtyp des totalitär organisierten Diktaturregimes der DDR.

Weiterhin ist das pluralistische Demokratiekonzept Fraenkels eng mit dem Gemeinwohl-Verständnis als einer regulativen Idee verbunden. Das Gemeinwohl wird hier also „a posteriori“ als Resultante eines politischen Willensbildungsprozesses der verschiedenen Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien definiert, abstrakt geltend als verhaltensleitendes Prinzip, also als ein allgemein anerkanntes Minimum abstrakter regulativer Ideen bezeichnet. Aus dem Prinzip einer regulativen Idee des Gemeinwohls ist zwingend ein Minimalkonsens der Gemeinsamkeit zu verstehen. Diese Thematik beschreibt Fraenkel mit Hilfe des Begriffspaares „kontroverser Sektor“ und „nicht-kontroverser Sektor“.

In dem Demokratiekonzept von Fraenkel sind sowohl die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Interessengruppen nach Partikularwillen, als auch ein unumstrittener Sektor des Gemeinwesens, nämlich z.B. die verfassungsrechtlich, gesetzlich und konventionell normierten Verfahrens- und Spielregeln zur politischen Willensbildung, eingeschlossen.

Die partizipatorischen Demokratietheorien stellen die aktive gesellschaftliche Mitbestimmung (Regieren durch Partizipation), die diskursiven Konfliktregelungen und das Gespräch (Regieren durch Diskussion) ins Zentrum. Sie zielen auf Partizipation in

¹⁹⁶ Vgl. ebd., S. 25

allen möglichen gesellschaftlichen Bereichen ab und setzen Partizipation mit Demokratie als Lebensform nahezu gleich. Dabei ist Partizipation nicht nur Methode zum Zweck, sondern auch Ziel an sich, da Interessen und Präferenzen der Bürger nicht im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess vorab festgelegt sind, sondern vielmehr im gleichen Prozess erst herausgebildet werden und hauptsächlich Produkte desselben sind.

Mit diesem theoretischen Hintergrund hat Bora (2005) Partizipation als politische Inklusionsformel, konkret: als Inklusion in Organisation, die politisch begründet ist, interpretiert. Dies weist bereits darauf hin, dass es empirisch beim Partizipationsbegriff wohl weniger um die Inklusion in die Funktionssysteme geht, sondern vielmehr um Mitgliedschaft oder ähnliche Positionierungen in Organisationen oder Verfahren. Partizipation bezieht sich in diesem Sinne in erster Linie nicht auf Funktionssysteme, sondern auf die Inklusion in Organisationen und/oder Verfahren.

Wenn Partizipation als die Teilnahme/Teilhabe in allen möglichen organisatorischen und institutionellen Bereichen bezeichnet werden kann, handelt es sich dabei immer um die demokratisch legitimierte Thematisierung.

Nach dem Konzept von Bora (2005) über Partizipation als politische Inklusionsformel in Organisation kann an Stelle einer Übertragung der politischen Demokratietheorie auf Organisationsstrukturen direkt von einer innerorganisatorischen Demokratietheorie gesprochen werden.

Die innerorganisatorische Demokratisierungsstrategie, in der eine Steigerung demokratischer Beteiligung der Organisationsmitglieder mit einer Steigerung der Organisationseffizienz verbunden ist, liegt nach Naschold (1971) in der engen Verknüpfung von drei in sich geschlossenen Umstrukturierungen der Organisation: Entscheidungsprogramme mit sekundären Elastizitäten, Regelungsprozesse und „highly coordinated, highly motivated, kooperative social systems“.

Eine wirksame demokratische Beteiligung der Mitglieder an den Organisationsentscheidungen ist abhängig vom Führungsstil der Organisationsspitze, von der Motivation der einzelnen Mitglieder und von der Bildung von Kleingruppen und deren wirksame Verbindung innerhalb der Organisation.

In modernen komplexen Gesellschaften stellt das politische System wegen seiner geringen Steuerungskapazität selten lösbare Steuerungsvorschläge vor, und erweitert das Recht mit seiner Positivierung machtbasierter Kommunikation auf das Feld der Systemsteuerung.

Mit diesem Hintergrund hat Voigt (1986) das Konzept „Recht als Steuerungsinstrument“ thematisiert. Für eine Analyse gesellschaftlicher Steuerung durch das Recht unterscheidet Voigt (1986), anhand der Gegensatzpaare „individuell/generell“ und „hierarchisch/nichthierarchisch“ zwischen vier Typen rechtlicher Steuerung: „Verhaltenssteuerung“, „Angebotssteuerung“, „Organisationssteuerung“ und „Verfahrenssteuerung“. Zusammenfassend sind Verhaltens- und Organisationssteuerung kaum bzw. nur begrenzt zur Erfüllung von Steuerungsaufgaben in modernen Gesellschaften geeignet. Während die Angebotssteuerung lediglich in Teilbereichen ihre steuernde Kraft entfalten kann, werden der aus einer Kombination der Merkmale „generell“ und „nichthierarchisch“ entstehende Verfahrenssteuerung die besten Voraussetzungen eingeräumt, sich als den bislang modernsten rechtlichen Steuerungstyp durchzusetzen.

Um Steuerungshindernisse abzubauen, schlägt Voigt die drei Strategien: Dezentralisierung, Entfeinerung und Flexibilisierung vor. Während Dezentralisierung bei der Entlastung des zentralen politischen Systems bei der Steuerungsebene bzw. -agentur ansetzt, beziehen sich Entfeinerung und Flexibilisierung auf das Steuerungsmedium Recht.

2.5.2. Ein neues Erklärungsschema

Wenn es um die Demokratisierung einer Organisation geht, müssen zunächst zwei wichtige Punkte berücksichtigt werden: Einerseits bestehen Organisationen aus Entscheidungskommunikationen und daher sind Entscheidungen innerhalb von Organisationen eines ihrer wichtigsten Basismerkmale. Die innerorganisatorische Demokratietheorie bezieht sich eng auf Entscheidungen in Organisationen und ist nicht politisch konzeptualisiert.. Andererseits wird die Organisationseffektivität wegen ihrer Zwecke bzw. Funktionen bei den Demokratisierungsabläufen hervorgehoben. In diesem Sinne geht es bei der innerorganisatorischen Demokratietheorie eher um das Konzept der Entscheidungen in Organisationen, in dem Organisationsdemokratie

und Effizienz nicht widersprüchlich, sondern vereinbar und aufeinander angewiesen sein können.

Unter Berücksichtigung dieser Hintergründe und der vorgelegten vier theoretischen Ansätze wird der Demokratisierungsprozess einer Organisation vergleichsweise einfach formuliert:

Abbildung 2-1: Das Prozessschema der Demokratisierung in Organisation

Machtausübung bei Entscheidungen <-> Demokratiemechanismus (Demokratiekonzepte / Kontrolle bzw. Beteiligung) <-> Organisationseffektivität (Motivation / Berufszufriedenheit) <-> gesetzliche Sicherheit (angemessene Verfahren / Strukturverbesserung) -> stabile Demokratisierung.

Dieses Schema besagt weniger, dass die Demokratisierungsabläufe nur einbahnig bzw. schrittweise erfolgen; die Aussage ist vielmehr die, dass sich die Einflussfaktoren der Demokratisierung einer Organisation im Lauf des Prozesses ebenfalls gegenseitig beeinflussen, wie z.B. Machtausübung und Demokratiemechanismus, Machtausübung und Organisationseffektivität, Demokratiemechanismus und Organisationseffektivität, und sich selbst dabei mehr oder weniger verändern. Weiterhin spielen gesetzliche Bestimmungen und geeignete Strukturverbesserungen zur Stabilität der Demokratisierung der Organisation eine entscheidende Rolle.

3. Demokratisierung der Dienstbefehle

Wie Gewerkschaften allgemein, so vertritt auch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) die beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder und strebt insbesondere die Verbesserungen der allgemeinen Arbeits- und Lebensbedingungen an¹⁹⁷.

Im Vergleich zu den gesellschaftsorientierten demokratisch veränderten Handlungen bzw. Erscheinungsbildern von Polizisten stehen in der vorliegenden Arbeit vor allem die Bemühungen der GdP um die interne Demokratisierung der Polizei im Mittelpunkt. Dabei wird die Strukturverbesserung der Polizei im Bezug auf die Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern untersucht und ihre Umsetzung im Alltag beschrieben.

Allgemein formuliert, funktioniert die Macht der Vorgesetzten durch allgemeine Befehlsbefugnisse, disziplinarische Maßnahmen und Personalmanagements, welche in folgenden drei Kapiteln jeweils betrachtet werden.

Im folgenden Kapitel werden die allgemeinen Befehlsbefugnisse der Vorgesetzten im Rahmen der aktiven Gewerkschaftstätigkeiten erläutert. Dabei steht das Spannungsfeld zwischen dem Vorgesetzten und dem Beamten durch mögliche unterschiedliche Auffassungen gewerkschaftlicher Rechte im Mittelpunkt.

Vor der Untersuchung über die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der polizeilichen Dienstbefehle (zum Beispiel die Maßnahmen gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot) werden einerseits die historische Entwicklung der GdP, in der die Veränderungen der Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern verdeutlicht werden, und andererseits die wichtigen Punkte des Beamtengesetzes und Koalitionsrechts betrachtet.

¹⁹⁷ Vgl. § 2 der Satzung der GdP NRW (2002)

3.1. Historische Untersuchung

Vor der Betrachtung über die Entstehung und Entwicklung der GdP werden zunächst die früheren Bemühungen um die Gründung von Polizeiverbänden aus historischer Sicht kurz erläutert.

3.1.1. Wege zur GdP

(1) Vor der Weimarer Zeit

Aufgrund der Bestrebungen von Beamten nach gewerkschaftlichen Zusammenschlüssen wurde 1892 ein „Sterbekassenverein der bayerischen Polizeimannschaft“ als erster Polizeiverein gegründet, der sich 1906 in „Verein der bayerischen Schutzmänner“ umbenannt hat. Gewerkschaftsähnliche Vereinigungen der Polizei entstanden ohne Bezug zueinander auf örtlicher oder Länderebene. In Nordrhein-Westfalen bildete sich erst 1904 in Schwelm ein Polizeiverein¹⁹⁸.

Obwohl die Tätigkeiten solcher Vereine nur auf die Bereiche der Pflege der Kameradschaft, der Treue zu Kaiser und Reich und der Pflichterfüllung begrenzt waren, wurde die Gründung von Polizeibeamtenvereinen von konservativen Polizeiführern nicht selten der Staatsgefährdung gleichgestellt¹⁹⁹. Trotz erheblicher Widerstände und Vorurteile bildeten sich weitere Polizeiverbände.

Anfang 1909 gründete sich überregional „Die Kameradschaft, Bund der kommunalen Polizeibeamten Preußens“. Dieser Bund schloss alle Dienstgrade der kommunalen Polizeibeamten zusammen (eine vertikale Organisationsform) und gab die Zeitung „Kameradschaft“ heraus²⁰⁰.

In der weiteren Entwicklung wurde 1911 der „Zentralverband der Polizei-Sergeanten Preußens“ gegründet, der aus dem 1909 gegründeten „Verband der Kommunalbeamten des Kreises Lüdinghausen“ entstand und sich gegen die Beherrschung durch Vorgesetzte horizontal, nämlich als Dienstgradvereinigung durch ganz Preußen glied-

¹⁹⁸ Vgl. Gniesmer (1980), S. 3

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 3

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 3 f

derte. Diese Organisationsform erschien dem Minister des Inneren gefährlich und führte zum Verbot des Sergeantenverbandes²⁰¹.

Um die gewerkschaftlichen Weiterentwicklungen der Polizei haben sich die Berliner Schutzleute einen besonderen Verdienst erworben. Als die „Vereinigung Berliner Schutzleute“ unter dem Vorsitz von Franz Fuhrmann am 28.11.1913 mit einer überwältigenden Anzahl von mehr als 1.000 Teilnehmern gegründet wurde, war diese Gründungsversammlung ein Ereignis ersten Ranges²⁰². Die Vorstellung, dass Schutzleute gewisse innerdienstliche und berufliche Fragen diskutieren könnten, wurde als eine Gefahr für den Bestand des Staates angesehen. Aus diesem Grund wurde die Teilnahme an der Versammlung durch Tagesbefehl des Berliner Polizeipräsidenten kurzfristig verboten, und es folgten strenge Vernehmungen und die Strafversetzung von Franz Fuhrmann nach Zabrze (Hindenburg)²⁰³.

Trotz des Verbotes des Polizeipräsidenten fand Anfang Januar 1914 eine neue Versammlung unter der Leitung von Hönow statt. Die am Tag danach eingesetzten Vernehmungen hatten die Versetzung Hönows nach Königsberg zur Folge²⁰⁴. Inzwischen hatten Fuhrmann und Kollegen bei dem Preußischen Landtag und Reichstag auf das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Gründung eines Schutzmannsvereins in Berlin hingewiesen und eine Aufhebung des Verbots beantragt. Der Reichstag diskutierte zwar intensiv dieses Verbot, es kam aber zu keiner Befürwortung des Antrages²⁰⁵.

Trotz des Versammlungsverbotes und der getroffenen Maßregelungen²⁰⁶ wurde beabsichtigt, den Verein fortzuführen. Mehr als eintausend Berliner Schutzleute demonstrierten bei der Abschiedsfeier der strafversetzten Kollegen²⁰⁷. Für die Unterstützung wurden der „Verein ehemaliger Polizeibeamten“ und der „Verein der Schutzmannsfrauen“ gegründet. Um ein erneutes Versammlungsverbot zu vermeiden, beantragte Ernst Schrader die Genehmigung zur beruflichen Bildung innerhalb von Kameradenvereinen. Nach dessen Genehmigung wurde am 13.12.1915 der Verband der Kameradenvereine (6.000 Mitglieder) unter dem Vorsitz von Ernst Schrader in

²⁰¹ Vgl. ebd., S. 4 f

²⁰² Vgl. ebd., S. 6

²⁰³ Vgl. ebd., S. 6

²⁰⁴ Vgl. ebd., S. 7

²⁰⁵ Vgl. ebd., S. 7 f

²⁰⁶ Fast alle aktiven Kollegen wurden nacheinander versetzt; siehe ebd., S. 9

Berlin gegründet, und dieser Verband hatte sich Ende November 1917 als „Verband der Königlichen Schutzmannschaft Preußens“ (15.000 Mitglieder) auf ganz Preußen ausgedehnt²⁰⁸.

(2) In der Weimarer Zeit

In einem offenkundigen Gegensatz zur vorherigen Auffassung über die Vereinigungsfreiheit, nach der man trotz eines Vereinigungsrechts nicht über die besonderen Pflichtenbeziehungen hinweggehen könne, die zwischen Staat und Beamten beständen, gab die Weimarer Republik in ihrer revolutionären Phase die uneingeschränkte Koalitionsfreiheit für alle Staatsarbeiter und Beamten bekannt²⁰⁹. Als Folge gründeten sich 1918 der „Deutsche Beamtenbund“ (DBB) als Nachfolgeorganisation des seit 1892 bestehenden „Verbandes deutscher Beamtenvereine“ und 1919 der damals sozialistisch sowie christlich-gesellschaftlich orientierte „Deutsche Gewerkschaftsbund“ (DGB)²¹⁰.

Vor diesem Hintergrund organisierten sich die Polizeibeamten weiter. Die Bemühungen zur Einheit aller Polizeiverbände im Reich über alle Landesgrenzen hinweg führte Anfang Mai 1919 unter dem Vorsitz von Ernst Schrader zur Gründung des „Reichsverbandes der Polizeibeamten“, der zehn Polizeiverbände einschließlich des Verbandes der Königlichen Schutzmannschaft Preußens und des Bundes der kommunalen Polizeibeamten Preußens vereinigte. Der Reichsverband war als berufene Interessenvertretung der Polizeibeamten Deutschlands im DBB zugelassen²¹¹.

Trotz aller Bemühungen war es jedoch nicht möglich, den Reichsverband als zentrale Einheitsorganisation der Polizeibeamten aller Länder zu bewahren, und 1924 löste er sich auf. Nach seiner Auflösung folgten jedoch weitere Verbände bzw. Neugründungen im Hinblick auf Dienstgradgruppen²¹².

In dieser Entwicklungsphase hin zu einer Einheitsgewerkschaft traten erneut Schwierigkeiten auf, als die Verstaatlichung der gesamten Polizei in Preußen und damit die Aufhebung der kommunalen Polizei vorgesehen wurde. Dadurch kam es zu Ausein-

²⁰⁷ Vgl. ebd., S. 9 f

²⁰⁸ Vgl. ebd., S. 12

²⁰⁹ Vgl. ebd., S. 12 f

²¹⁰ Vgl. ebd., S. 13 f

²¹¹ Vgl. ebd., S. 15 ff

²¹² Vgl. ebd., 17 ff

andersetzungen zwischen den kommunalen Polizeiverbänden und den staatlichen Schutzpolizeiverbänden²¹³.

Trotz des Streites und der Probleme wurde jedoch das stetige Anwachsen der Einheitsorganisation nicht verhindert. Am 20. Februar 1923 kam es in Berlin endgültig zur Gründung der Einheitsorganisation der Polizei in Preußen mit dem Namen „Verband Preußischer Polizeibeamten (e.V.)“, die unter dem Vorsitz von Ernst Schrader 60.000 Mitglieder umfasste²¹⁴. Dieser Verband war die bedeutendste Berufsorganisation der Polizei in der Weimarer Republik²¹⁵. Er organisierte sich über Orts-, Kreis- bzw. Bezirksgruppen und publizierte wöchentlich die „Preußische Polizeibeamten-Zeitung“²¹⁶.

Zur Vereinigung aller Polizei- und Gendarmeriemitglieder innerhalb des DBB entstand in Berlin die „Reichsarbeitsgemeinschaft Deutscher Polizeibeamtenverbände“ (RAG), die unter dem Vorsitz von Ernst Schrader als selbständige vierte Säule dem DBB angehörte und sich 1931 in die „Reichsgewerkschaft Deutscher Polizeibeamten“ umbenannte²¹⁷.

(3) In der Nazi-Zeit

In der Zeit von 1933 bis 1945 blieben die Verbände der Polizeibeamten von Angriffen der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) nicht verschont, da die freiheitlichen Gewerkschaften den „Rechts- und Ordnungsparolen“ der NSDAP widersprachen²¹⁸.

Schon im Januar 1932 wurde die Zugehörigkeit zum Landesverband der Polizeibeamten in Braunschweig von dem der NSDAP angehörenden Innenminister verboten, und der Austritt aus dem Polizeiverband musste der vorgesetzten Behörde gemeldet werden²¹⁹. Ähnliches verlangte danach der Antrag der Preußischen Landtagsfraktion der NSDAP vom 3. Juni 1932: Aus Gründen der politischen Sauberkeit und Moral sollte der Verband Preußischer Polizeibeamten (der so genannte Schrader-Verband) sofort aufzulösen sein²²⁰.

²¹³ Vgl. ebd., S. 20 f

²¹⁴ Vgl. ebd., S. 22

²¹⁵ Vgl. Nickel (1995), S. 223

²¹⁶ Vgl. Gniesmer (1980), S. 25

²¹⁷ Vgl. ebd., S. 23 f

²¹⁸ Vgl. ebd., S. 34

²¹⁹ Vgl. ebd., S. 26 f

²²⁰ Vgl. ebd., S. 29

Gegen diese willkürlichen, mit verfassungsrechtlich gewährter Vereinigungsfreiheit nicht in Einklang stehenden, rechtswidrigen Verbote haben aktive Gewerkschaftler entschiedenen Protest erhoben und mit allen Mitteln verfochten²²¹.

Die Annahme, dass die bestehenden Gewerkschaften in einem totalitären Staat arbeiten könnten, wurde unter Willkür und Terror des Nazi-Regimes zur Illusion. Die „Reichsgewerkschaft Deutscher Polizeibeamten“ wurde zerschlagen und alle Unterlagen wurden beschlagnahmt. Ernst Schrader und viele aktive Gewerkschaftler wurden verhaftet, gemäßregelt und von ihren Arbeitsplätzen entfernt. Unter dem Druck des herrschenden Terrors löste sich am 1. Dezember 1933 der „Verband Preussischer Polizeibeamten (e.V.)“ in Berlin auf und die Mitglieder wurden zum Eintritt in die von den Nationalsozialisten geschaffene staatlich gelenkte unfreie Polizeiorganisation „Kameradschaftsbund Deutscher Polizeibeamten e.V.“ genötigt²²².

3.1.2. Entstehung der GdP

(1) Wiederaufbau der Gewerkschaftsbewegung

Nach dem Zweiten Weltkrieg bemühten sich die gemäßregelten Beamten energisch um den Wiederaufbau einer freien und demokratischen deutschen Gewerkschaftsbewegung, die ein wesentlicher Bestandteil eines neuen demokratischen Staatswesens ist²²³.

Die Besatzungsmächte erschwerten allerdings wesentlich sowohl den Aufbau der Gewerkschaften als auch die Entwicklung einer Einheitsgewerkschaft, weil sie nach jeweils unterschiedlichen Grundauffassungen der einzelnen Militärregierungen die Absicht, eine starke zentrale Gewerkschaft zu gründen, verhinderten. Unter diesem starken Einfluss der Besatzungsmächte kam es zunächst nur zu kommunalen Vereinigungen der Arbeitnehmer bzw. unterschiedlichen Gewerkschaftsgruppen²²⁴.

1946 wurde die Koalitionsfreiheit durch die Kontrollratsdirektive Nr. 31 in allen vier Besatzungszonen endgültig wiederhergestellt und die Bildung von Gewerkschaften

²²¹ Vgl. ebd., S. 28 ff

²²² Vgl. ebd., S. 31 ff

²²³ Vgl. ebd., S. 36 f

²²⁴ Vgl. ebd., S. 37

legalisiert²²⁵. Nach Verkündung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949²²⁶ wurde vom 12. bis 14. Oktober 1949 in München der „Deutsche Gewerkschaftsbund“ (DGB) für die Bundesrepublik Deutschland gegründet und erst fünf Monate später, am 21. März 1950, gründete sich der „Deutsche Beamtenbund“ (DBB) als berufsständische Organisation²²⁷.

An dem Wiederaufbau der Gewerkschaftsbewegung in den westlichen Besatzungszonen konnten sich Polizeibeamte nicht aktiv beteiligen²²⁸. Die unterschiedlichen Auffassungen und Methoden der vier Besatzungsmächte, eine demokratische Ordnung aufzubauen, wirkten sich, wie oben erwähnt, besonders beim Wiederaufbau der Polizei negativ aus²²⁹. Während den Polizeibeamten in der amerikanischen Besatzungszone²³⁰ relativ früh das Koalitionsrecht eingeräumt wurde, bestand ein Koalitionsverbot für alle Polizeibeamten in der britischen²³¹ und der französischen²³² Besatzungszone²³³. Sie durften weder einer politischen Partei noch einer Gewerkschaft als Mitglied angehören. Die politische Verzichtsforderung gegenüber der Polizei war ein Grundanliegen der britischen Militärregierung, die durch eine schematische Übertragung englischer Verhältnisse eine deutsche Polizei entwickeln wollte²³⁴.

Nach der Besetzung des Landes NRW durch britische Truppen im April 1945 wurde zunächst von diesen die Polizeigewalt ausgeübt, und nach und nach wurden Verantwortungen und Aufgaben wieder deutschen Dienststellen übertragen²³⁵. Dabei war die Polizei jedoch der verlängerte Arm des britischen Militärs. Die Weisungen für die Polizei kamen von der britischen Militärregierung, nämlich vom Sicherheitsoffizier („Public Safety Officer“)²³⁶. Das Verhalten durch Dienstbefehle umfasste alle privaten

²²⁵ Vgl. ebd., S. 38

²²⁶ Siehe BGB I (1949), S. 1-20; insbesondere Artikel 9 über die Vereinigungsfreiheit

²²⁷ Vgl. Gniesmer (1980), S. 39

²²⁸ Vgl. ebd., S. 39

²²⁹ Vgl. Uebler (1998), S. 1

²³⁰ Die amerikanische Besatzungszone umfasste ungefähr die heutigen Bundesländer Bayern, Bremen, Hessen und die Landesteile Württemberg-Baden sowie Württemberg-Hohenzollern in Baden-Württemberg; siehe Gniesmer (1980), S. 36 f

²³¹ Die britische Zone schloss Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein ein; siehe ebd., S. 36 f

²³² Zur französischen Zone gehörten der Landesteil Baden, Rheinland-Pfalz und das Saarland; siehe ebd., S. 36 f

²³³ Vgl. ebd., S. 39

²³⁴ Vgl. Uebler (1998), S. 2

²³⁵ Vgl. ebd., S. 3

²³⁶ Vgl. GdP Bielefeld (1998), S. 7

und dienstlichen Angelegenheiten von der Körperpflege über Glaubensbekenntnisse bis zur Manneszucht und dem Verbot von Alkohol²³⁷.

Im Polizeialltag mussten Polizeibeamte unter der Willkür der Militärregierung, aber auch der ihrer Vorgesetzten leiden und wurden als „Spielball“ betrachtet²³⁸. Unzumutbare Verzichte mussten widerspruchslos hingenommen werden. Hier sei insbesondere auf die absolut unzureichende Besoldung, die Wohnungsnot, die wöchentliche Arbeitszeit von 60 bis 80 Stunden und die ungeklärten Rechtsverhältnisse hingewiesen. Gegenüber diesen Belastungen waren die Polizeibeamten machtlos, da es weder Gewerkschaften noch Betriebsräte gab, die etwas hätten ändern können²³⁹.

(2) Bund der Polizeibeamten des Landes NRW e.V.

Trotz des totalen Koalitionsverbots trafen sich schon 1946/47 die älteren, über gewerkschaftliche Erfahrungen verfügenden Polizeikollegen in Arbeitsgruppen, um vorbereitende Maßnahmen zur Gründung eines Polizeibeamtenverbandes zu treffen²⁴⁰. Nach etwa einem Jahr, im April 1948, genehmigte die englische Militärregierung des Landes NRW mit Schreiben vom 1.4.1948 die Bildung eines Polizeibeamtenbundes als reine Beamtenvertretung (Personalrat)²⁴¹. Den Gründern des Bundes wurden allerdings verschiedene Auflagen bzw. Vorbehalte auferlegt. Die wesentlichste Auflage besagte, dass „Ziele und Betätigung nicht auf unerlaubte Gebiete, d.h. auf Politik, Anschluß an Gewerkschaften oder Organisationen übergreifen dürfen“²⁴². So kam es am 22. Juli 1948 im „Haus Wagner“ in Düsseldorf-Benrath zur Gründung des „Bundes der Polizeibeamten des Landes Nordrhein-Westfalen e.V.“, zu dessen Vorsitzender Fritz Schulte gewählt wurde. Um nicht gegen die Auflagen der Militärregierung zu verstoßen, beschränkte sich dieser Bund zunächst vorsichtig auf Publizistik, z.B. Rundschreiben und die Herausgabe der Zeitschrift „Der Polizeibeamte“, durch die Ansprüche und Interessen der Mitglieder gegenüber der Öffentlichkeit dargestellt werden konnten²⁴³. Mit der Gründung des Bundes der Polizeibeamten war das Signal für die organisatorische Erfassung aller Polizisten in NRW gegeben. Innerhalb

²³⁷ Vgl. ebd., S. 9

²³⁸ Hierzu ein veranschaulichendes Beispiel: Während eines Appells auf dem VFB-Sportplatz in Bielefeld lachten drei Polizeibeamte über die Befehle eines Offiziers und wurden sofort entlassen; siehe ebd., S. 11

²³⁹ Vgl. Uebler (1998), S. 2

²⁴⁰ Vgl. ebd., S. 2

²⁴¹ Vgl. GdP Bielefeld (1998), S. 11

²⁴² Ebd., S. 11

²⁴³ Vgl. GdP NRW (1998), S. 9

kürzester Frist konnte das Organisationsnetz mit Bezirksgruppen über das ganze Land ausgebreitet werden, und die Mitgliederzahl war im Frühjahr 1949 bereits auf mehr als 17.000 angestiegen²⁴⁴.

Nach der erst Anfang September 1950 erfolgten Aufhebung des Verbots²⁴⁵ durch die Hohen Kommissare der Alliierten wurde, um das große Ziel einer starken Polizeigewerkschaft auf Bundesebene zu erreichen, gleich am 14. September 1950 in Hamburg die „Gewerkschaft der Polizei“ (GdP) unter dem Vorsitz von Fritz Schulte durch den Zusammenschluss der Polizeibeamtenverbände aus den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und West-Berlin gegründet²⁴⁶. Mit diesem Verband umfasste die GdP 42.500 Mitglieder²⁴⁷. Einige Landesverbände traten erst später bei: Rheinland-Pfalz und Hessen 1951, Baden-Württemberg 1952, Bayern 1953 und das Saargebiet 1957²⁴⁸.

3.1.3. Entwicklung der GdP

(1) In der Zeit von 1950 bis 1978

Im Januar 1951, auf dem 2. Landesdelegiertentag, beschloss die GdP im Zuge der Angleichung, von nun an auch die Angestellten und Arbeiter der Polizei in ihrer Organisation aufzunehmen²⁴⁹.

Neben der Betreuung der Einzelmitglieder konzentrierte sich die GdP zunächst auf die notwendige Änderung der Arbeitsbedingungen, insbesondere eine bessere Bezahlung. Nach einer schwierigen Verhandlung mit dem Innenminister des Landes NRW wurde eine zum 1. April 1951 rückwirkende Erhöhung der Grundgehälter um 20 Prozent erreicht²⁵⁰. Außerdem verkündete die GdP auf dem Delegiertentag 1952 drei Grundsatzforderungen ihrer zukünftigen Arbeit: Beseitigung der Unterbewertung,

²⁴⁴ Vgl. Uebler (1998), S. 5

²⁴⁵ Nach der Anweisung der Hohen Kommissare vom 21. September 1949 wurde es allen Polizeibeamten in der Bundesrepublik Deutschland verboten, sich in solchen Gewerkschaften zu organisieren, die nicht ausschließlich Polizisten organisierten; vgl. Gniesmer (1980), S. 40

²⁴⁶ Vgl. Uebler (1998), S. 5

²⁴⁷ Vgl. Vitt (1990), S. 6

²⁴⁸ Vgl. Nickel (1995), S. 224

²⁴⁹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 9

²⁵⁰ Vgl. ebd., S. 9 und Uebler (1998), S. 5

Verbesserung der Stellenquotierung und Erhöhung des Grundgehalts um mindestens 50 Prozent zur Angleichung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten²⁵¹.

Im November 1952 kamen 6.000 Polizisten zu einer Großkundgebung nach Essen, um einschneidende Maßnahmen zur Beseitigung der wirtschaftlichen Not der Polizei zu fordern. Nach den bis Anfang April 1953 hartnäckig weitergetriebenen Verhandlungen mit dem Innenminister des Landes NRW zeigten sich die Auswirkungen in der sofortigen Erhöhung der Grundgehälter um nochmals 20 Prozent und die Verstaatlichung der Vollzugspolizei in NRW zum 1. Oktober 1953²⁵². Nach dem 1953 in Kraft getretenen neuen Polizeigesetz und Polizeiorganisationsgesetz gibt es nur noch Landespolizeibehörden, Kreispolizeibehörden und Polizeieinrichtungen²⁵³.

Ende 1955 wurde im überfüllten Williamsbau in Köln das Signal zu einer Protestwelle der Polizei für das gesamte Bundesgebiet gegeben²⁵⁴. Neben der unzureichenden Besoldungslage und der Unterbewertung des Polizeivollzugsdienstes standen die Fürsorgepflicht des Staates und die Treuepflicht des Beamten auf dem Prüfstein. Da der Dienstherr sich nicht mit derselben Strenge an das gegenseitige Treueverhältnis gebunden betrachtete, wie er es von den Beamten forderte, beschloss der Landes- und Bundesvorstand der GdP, in allen Ländern Protestaktionen mit einem Schweigemarsch durchzuführen, um die Öffentlichkeit wachzurütteln, ihren Dienstherrn zum Nachkommen seiner Treuepflicht aufzufordern²⁵⁵.

Mit besonderem Fernschreiben an die Polizeibehörden des Landes verbot der Innenminister NRW die Teilnahme an dem Schweigemarsch sowie die Protestkundgebung unter Androhung von Strafen und Disziplinarmaßnahmen. Er ordnete an, dass „sich die Beamten am 21.12.1955 (Veranstaltungstag) an ihrem Dienstort aufzuhalten hätten“²⁵⁶. Aber das zweifelhafte Verbot des Schweigemarsches und die schikanöse Alarm-Anordnung konnten den gewerkschaftlichen Geist nicht zerbrechen²⁵⁷. Zudem entschied das Landesverwaltungsgericht in Düsseldorf in seinem Urteil vom 20.12.1955, dass die Anordnung des Innenministers rechtswidrig sei. Unter dem Ein-

²⁵¹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 9

²⁵² Vgl. ebd., S. 9

²⁵³ Vgl. Uebler (1998), S. 7 f

²⁵⁴ Vgl. GdP NRW (1998), S. 10

²⁵⁵ Uebler (1998), S. 8

²⁵⁶ Vgl. ebd., S. 9

²⁵⁷ Vgl. GdP NRW (1998), S. 10

druck dieser Entscheidung zog er seine Anordnung in den Abendstunden des gleichen Tages zurück.

Wider Erwarten war der Williamsbau bei Beginn der Protestkundgebung mit fast 3.000 Polizisten überfüllt, und bundesweit nahmen über 25.000 Kollegen an dem Schweigemarsch teil²⁵⁸. Das Ergebnis war die Erfüllung der Forderungen, nämlich die seit langem angestrebte allgemeine Stellenplanverbesserung auf 40:40:20 Prozent im mittleren Dienst und Höhergruppierung des mittleren Polizeivollzugsdienstes²⁵⁹ und nicht zuletzt für die GdP ein gestärktes Selbstbewusstsein um die Kraft und Einheit der Organisation²⁶⁰.

Mit dem am 28. Mai 1958 verkündeten Landespersonalvertretungsgesetz wurde den Bediensteten des öffentlichen Dienstes in NRW ein größerer Einfluss bei der Mitbestimmung der dienstlichen und sozialen Angelegenheiten eingeräumt²⁶¹. Als die ersten Personalratswahlen für alle Bediensteten bei der Polizei am 15. Oktober 1958 stattfanden, hatte die GdP einen überragenden Erfolg zu verzeichnen. Etwa 85 Prozent (616 von 731 Sitzen) aller Personalratssitze auf Landesebene entfielen auf die GdP-Kandidaten²⁶². Dies stellte einen vollen Vertrauensbeweis gegenüber der GdP dar, da sie sich in der dienstlichen Vertretung stark engagierte und die Hauptlast der Polizeiarbeit und Verantwortung zu tragen hatte²⁶³.

Jahr für Jahr musste die GdP auf dem Weg zu einer gerechten Bewertung der Polizei weiterkämpfen. Nach den schon am 18.03.1965 und am 20.01.1969 zweimal stattgefundenen landesweiten Protestankündigungen mit jeweils großer Beteiligung in der Bochumer Ruhrlandhalle protestierten fast 10.000 Polizeibeamte in der gleichen Halle unter dem Motto „Die Polizei – ein Stiefkind des Staates“, um mehr Gerechtigkeit für die Polizei zu fordern²⁶⁴. Zwei Wochen später demonstrierten etwa 10.000 Polizisten vor dem nordrhein-westfälischen Finanzministerium in Düsseldorf²⁶⁵.

²⁵⁸ Vgl. Uebler (1998), S. 9

²⁵⁹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 10

²⁶⁰ Vgl. Gniesmer (1980), S. 45

²⁶¹ Vgl. Uebler (1998), S. 10 f

²⁶² Vgl. GdP NRW (1998), S. 10

²⁶³ Vgl. Uebler (1998), S. 11

²⁶⁴ Vgl. GdP NRW (1998), S. 10 f

²⁶⁵ Vgl. GdP Bielefeld (1998), S. 23

Neben diesen aktiven gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen wurde am 27. Oktober 1970 von 11.00 Uhr bis 11.30 Uhr bundesweit eine Aktion „Denkpause“ zur Verbesserung der Lage des Wechselschichtdienstes durchgeführt²⁶⁶.

(2) Nach dem Beitritt zum DGB 1978

Am 1. April 1978 erlebte die GdP eine „historische Stunde“, als sie die 17. Einzelgewerkschaft (Säule) des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wurde und damit eine seit 1950 erwünschte Beitrittsforderung verwirklichte²⁶⁷. Mit dem Beitritt zum DGB konnte die GdP eine wesentliche Stärkung und Stabilisierung der Arbeitnehmerbewegung erzielen²⁶⁸.

Die Weichen für den Weg in die 1980er Jahre wurden von der GdP im 22. ordentlichen Delegiertentag 1979 in Münster gestellt. Dabei stand ein großes gewerkschaftliches Zukunftsproblem im Mittelpunkt: die Humanisierung des Wach- und Wechselschichtdienstes²⁶⁹. Mit danach folgenden breit angelegten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen und Aktionen wurde die Entscheidung des Delegiertentages in Münster mit Beginn des Jahres 1980 umgesetzt: der Tag des Wechselschichtdienstes, die Aktion „Waschkorb 1980“ (Sammlung von Protestbriefen zum Düsseldorfer Landtag und Finanzministerium) und eine bundesweite Großdemonstration in der Kölner Sporthalle mit über 7.000 Polizeibeamten aus dem ganzen Bundesgebiet²⁷⁰. Mit diesen Aktionen verankerte die GdP die problematischen Arbeitsbedingungen des Wechselschichtdienstes erstmals nachhaltig im Bewusstsein der Öffentlichkeit. Zug um Zug konnten die Forderungen zur Humanisierung des Wach- und Wechselschichtdienstes in den darauf folgenden Monaten durchgesetzt werden: vier Tage Zusatzurlaub, Sonderkuren und Wohnungsschallschutzmaßnahmen für Schichtdienstleistende²⁷¹.

Seit dem 1. Oktober 1982 wurden die ersten 73 Anwärtnerinnen in die Bereitschaftsabteilungen der Schutzpolizei NRW aufgenommen. Die GdP engagierte sich für ihre angemessene Dienstkleidung, da sie ihre Bekleidung zunächst als nicht tragbar be-

²⁶⁶ Vgl. Gniesmer (1980), S. 50

²⁶⁷ Vgl. GdP NRW (1998), S. 17

²⁶⁸ Vgl. Uebler (1998), S. 23

²⁶⁹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 19

²⁷⁰ Vgl. ebd., S. 19 und Uebler (1998), S. 18

²⁷¹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 19

zeichnete. Im Jahr 1984 wurde die Landesfachgruppe „Frauen“ gegründet, mit der die Frauenarbeit in der GdP offiziell ihrem Anfang nahm²⁷². Darüber hinaus begann die GdP damit, die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten zu begleiten und versuchte vor allem auch, deren Zusammenarbeit mit den Personalräten zu stärken²⁷³.

Das Jahr 1984 stand wieder ganz im Zeichen der Personalratswahlen. Als deutlichen Vertrauensbeweis erhielt die GdP wieder eine überwältigende Mehrheit (etwa 80 Prozent, d.h. 500 von insgesamt 630 Sitzen) bei den Personalratswahlen 1984²⁷⁴. Im Hauptpersonalrat beim Innenminister errang die GdP 10 von 13 Beamtensitzen sowie die beiden Sitze der Arbeiter und Angestellten. Dies kann als deutliches Zeichen der Anerkennung für die geleistete Arbeit der GdP von den Kollegen gewertet werden²⁷⁵.

Im Jahr 1986 waren die Ziele der GdP geprägt durch bundesweite Demonstrationen für eine funktionsgerechte Bewertung der Polizei und eine positive Veränderung der Stellenplanobergrenzen. Bei strenger winterlicher Kälte waren mehr als 6.000 Polizeibeschäftigte am 24. Februar 1986 nach Düsseldorf gekommen, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. In NRW wurde diese Demonstration noch durch eine Unterschriftenaktion unterstützt: Rund 15.000 gesammelte Unterschriften wurden am 3. Oktober dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten überreicht, der daraufhin eine Innenministerkonferenz zu Verbesserung der Stellenplanobergrenzen vorschlug²⁷⁶. Weitere Bemühungen der GdP im Rahmen des Stellenplans bzw. der Personalprobleme werden im Kapitel 5 dargestellt.

Mit einer großen Konferenz zum Thema „Wechselschichtdienst“ in Düsseldorf mit anschließender Demonstration am 30.11.1988 wurde das darauf folgende Jahr mit dem Slogan „Jahr des Wechselschichtdienstes“ eingeläutet und 1989 wurden landesweite Aktionstage mit Info-Ständen, Diskussionsveranstaltungen und Flugblatt-Aktionen durchgeführt. Allein bei diesen Anlässen wurden insgesamt über 600.000

²⁷² Vgl. ebd., S. 21

²⁷³ Vgl. ebd., S. 35

²⁷⁴ Vgl. Uebler (1998), S. 21

²⁷⁵ Vgl. GdP NRW (1998), S. 21

²⁷⁶ Vgl. ebd., S. 25

Flugblätter verteilt und mehrere Tausend gesammelte Bürger-Unterschriften an den Ministerpräsidenten des Landes NRW abgeschickt²⁷⁷.

Bereits mit Beginn des Jahres 1990 waren GdP-Mitglieder bemüht, in der Volkspolizei der DDR eine demokratisch legitimierte Gewerkschaftsbewegung ins Leben zu rufen. Mehrfach fuhren Abordnungen der GdP in die DDR, um beim dortigen Aufbau der Gewerkschaft der Polizei und bei der Lösung von Alltagsproblemen zu helfen²⁷⁸.

Einer der Arbeitsschwerpunkte der GdP im Jahr 1997 war eine aufgabenkritische Untersuchung der polizeilichen Arbeit, die durch die Firma Kienbaum und Partner vorgelegt wurde. Danach war es oberstes Ziel der GdP, im Rahmen der Besoldung der Polizei soziale Härten zu vermeiden und Aufgaben, für die keine polizeiliche Ausbildung erforderlich ist, auf Tarifbeschäftigte zu verlagern²⁷⁹. Erst im Jahr 2001 wurde diese langjährige Forderung erfüllt: Die Landesregierung beschloss, kurzfristig Angestellte einzustellen und so Polizeibeamte für originäre polizeiliche Aufgaben freizusetzen²⁸⁰.

3.2. Betrachtung des Beamtengesetzes und Koalitionsrechts

Zunächst wird das heutige Beamtengesetz für das Land NRW (LBG NRW) mit Schwerpunkt auf die Koalitionsfreiheit für Beamte (§ 103 LBG NRW), in der das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung verankert ist, näher betrachtet. Da § 103 LBG NRW seit der ersten Bekanntmachung des Gesetzes vom 29.06.1954²⁸¹ bis heute unverändert geblieben ist, wird eine auch mit der GdP-Position vereinbare, für mehr aktive bzw. wirkungsvolle Gewerkschaftstätigkeiten notwendige Novellierungsmöglichkeit des Gesetzes, nämlich „Streik im öffentlichen Dienst“ erläutert.

²⁷⁷ Vgl. ebd., S. 30

²⁷⁸ Vgl. Uebler (1998), S. 26

²⁷⁹ Vgl. GdP NRW (1998), S. 37

²⁸⁰ Vgl. GdP Köln (2007), S. 3

²⁸¹ Siehe Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land NRW (1954), 8. Jahrgang, S. 237-261

3.2.1. Koalitionsfreiheit für Beamte

Nach § 91 BBG bzw. § 103 LBG NRW steht die Koalitionsfreiheit auch Beamten zu. Dieses Koalitionsrecht ergibt sich aus dem Grundgesetz (GG), insbesondere aus § 9 Abs. 3 GG. Bei dem Koalitionsrecht handelt es sich im Wesentlichen um das Recht der Vereinigungsfreiheit der „Sozialpartner“, zunächst der Arbeitnehmer und Arbeitgeber²⁸². Als spezielle Ausformung der allgemeinen Vereinigungsfreiheit (§ 9 Abs. 1 GG) unterscheidet sich das Koalitionsrecht von dieser durch die Einbeziehung eines bestimmten Vereinigungszwecks, nämlich zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“²⁸³. Dieses Begriffspaar ist als funktionale Einheit zu verstehen: Es geht nicht allein um materielle Arbeitsbedingungen (z.B. Entgelte), andererseits auch nicht um eine bloße Förderung der Wirtschaftsbedingungen (z.B. Kartelle, Verbraucherverbände). Vielmehr ist damit die Gesamtheit der Bedingungen gemeint, unter denen Arbeit geleistet und eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens ermöglicht wird²⁸⁴.

Außer einigen Gemeinsamkeiten mit der allgemeinen Vereinigungsfreiheit, wie z.B. der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses, einer gewissen Stabilität auf Dauer oder zumindestens auf längere Zeit etc., wird das Koalitionsrecht mit dem Merkmal „Gegnerunabhängigkeit“ weiter wesentlich charakterisiert²⁸⁵. Um die Interessen ihrer Mitglieder wirksam und nachhaltig vertreten zu können, muss eine Koalition vom Staat, einer Partei oder sozialen Gegnern im materiellen Sinne, nämlich in personeller, finanzieller und organisatorischer Hinsicht unabhängig sein²⁸⁶.

Nichtig sind mithin Abreden (insbes. Arbeits- und Tarifverträge), die das Koalitionsrecht einschränken oder zu behindern versuchen. Hierauf gerichtete Maßnahmen sind gemäß § 9 Abs. 3 GG zumindest rechtswidrig. Auch sind Einstellung, Kündigung oder Versetzungen nach (Nicht-)Zugehörigkeit zur Gewerkschaft, Weiterbeschäftigung mit Forderung von Gewerkschafts Austritt oder -nichtbeitritt rechtswidrig²⁸⁷. Andererseits ist ein Arbeitskampf rechtswidrig, durch den der Arbeitgeber gezwungen werden soll, einem bestimmten Arbeitgeberverband beizutreten oder aus einem Ver-

²⁸² Vgl. Bergmann (2007 a), S. 143

²⁸³ Vgl. Rolfs (2005), S. 17 ff

²⁸⁴ Vgl. Dieterich (2007), S. 110

²⁸⁵ Vgl. ebd., S. 110

²⁸⁶ Vgl. Rolfs (2005), S. 19

²⁸⁷ Vgl. Bergmann (2007 a), S. 147

band auszutreten, und nicht- oder andersorganisierte Arbeitnehmer nicht einzustellen oder zu entlassen²⁸⁸. Zulässige Arbeitskämpfe (Streik, Aussperrungen), die zu dem Zweck der Einwirkung auf die Arbeitsverhältnisse geführt werden, dürfen sich nicht gegen die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen für den Verteidigungsfall, den Katastrophenfall und den Staatsnotstand richten²⁸⁹.

Das Recht auf Koalitionsfreiheit ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Der ergänzende Hinweis auf „alle Berufe“ verweist jedoch einschränkend auf die soziale Funktion der Koalitionsfreiheit. Als Berufsangehörige sind hier Arbeitnehmer, Auszubildende, Rentner, Arbeitslose, Beamte, Richter und Soldaten gemeint, aber auch Arbeitgeber²⁹⁰. Allerdings ist für Beamte und Richter angesichts der durch § 33 Abs. 5 GG untersagten Möglichkeit, auf die nähere Ausgestaltung ihrer Rechtsverhältnisse einzuwirken, und für Soldaten kraft der aus § 87a GG abgeleiteten Pflichtenbindung dieser Grundsatz der Koalitionsfreiheit nur eingeschränkt anwendbar²⁹¹.

Die Koalitionsfreiheit schützt zunächst unmittelbar das Recht des Einzelnen, mit anderen Personen eine Koalition zu gründen, einer bestehenden beizutreten, in ihr zu verbleiben und koalitionsspezifisch innerhalb und außerhalb des Verbandes tätig zu sein²⁹². Dementsprechend darf gewerkschaftliche Betätigung nicht zu Nachteilen oder Sanktionen führen. Es ist verboten, den Abschluss eines Arbeitsvertrages vom Austritt bzw. der Nicht-Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft abhängig zu machen. Ebenso darf keine Gewerkschaft versuchen, die Gründung eines konkurrierenden Verbandes zu verhindern²⁹³. Im Rahmen des Beamtengesetzes darf der Dienstherr selbstverständlich keine gesetzlichen oder tatsächlichen Verhältnisse schaffen, die den Beamten zwingen könnten, sich gegen seine eigene Überzeugung einer bestimmten Gewerkschaft anzuschließen oder darin zu bleiben. § 91 Abs. 2 BBG stellt klar, dass kein Beamter wegen Betätigung für seine Gewerkschaft oder seinen Berufsverband dienstlich gemäßregelt oder benachteiligt werden darf²⁹⁴.

Andererseits folgt ein Aufnahmeanspruch allerdings nicht unmittelbar aus der positiven Koalitionsfreiheit. Die Ablehnung der Aufnahme darf jedoch nicht zu einer – im

²⁸⁸ Vgl. Schaub (2005), S. 1845

²⁸⁹ Vgl. Bergmann (2007 a), S. 147

²⁹⁰ Vgl. Dieterich (2007), S. 110 f

²⁹¹ Vgl. Bergmann (2007 a), S. 143

²⁹² Vgl. Dieterich (2007), S. 111

²⁹³ Vgl. Rolfs (2005), S. 20

Verhältnis zu den bereits aufgenommenen Mitgliedern – sachlich ungerechtfertigten ungleichen Behandlung und unbilligen Benachteiligung eines die Aufnahme beantragenden Bewerbers führen²⁹⁵.

Der Begriff der Koalitionsfreiheit umfasst nur freiwillige Zusammenschlüsse. Sie enthält die negative Koalitionsfreiheit, d.h. die Freiheit des Einzelnen, sich einer Koalition nicht anzuschließen, ihr fernzubleiben sowie aus ihr auszutreten. Unstrittig ist, dass kein Organisationszwang auf den Einzelnen ausgeübt werden darf, einer anderen Koalition beizutreten, als er angehört²⁹⁶.

Die Diskussion um die negative Koalitionsfreiheit entzündet sich häufig an der Rechtsstellung der Außenseiter. Einigkeit besteht darüber, dass die vertragliche Übernahme tariflicher Arbeitsbedingungen Außenseitern nicht generell verwehrt werden darf. Hingegen ist die Diskussion um die Zulässigkeit von so genannten Differenzierungsklauseln, mit denen die Gewerkschaften einen mittelbaren „milden“ Einfluss auf die Außenseiter ausüben könnten, der Gewerkschaft beizutreten, bis heute nicht zur Ruhe gekommen. Die Gleichstellung ist an sich üblich, belastet jedoch die Gewerkschaften organisatorisch nicht unerheblich, weil „Trittbrettfahrer“ dadurch beitragsfrei die gleiche Rechtsstellung wie ihre gewerkschaftlich organisierten Kollegen erreichen. Das Bundesarbeitsgericht hat aber im Allgemeinen und insbesondere beim Urlaubsgeld Differenzierungsklauseln für unzumutbar und sozial unangemessen gehalten²⁹⁷.

Allein die Tatsache, dass Nichtorganisierte von der Rechtsordnung anders behandelt werden als Gewerkschaftsmitglieder, stellt keine Verletzung der negativen Koalitionsfreiheit dar. Deshalb können Außenseiter auch von ihrem Arbeitgeber keine Gleichstellung mit Tarifgebundenen verlangen²⁹⁸. In jedem Fall ist zulässig die Gewährung von Vorteilen durch die Gewerkschaften selbst, wie z.B. die auf die Mitglieder beschränkte Prozessvertretung vor den Arbeits- und Sozialgerichten sowie das Streikgeld während eines Arbeitskampfes²⁹⁹.

²⁹⁴ Vgl. Wagner (2006), S. 117

²⁹⁵ Vgl. Rolfs (2005), S. 21

²⁹⁶ Vgl. Schaub (2005), S. 1844

²⁹⁷ Vgl. Dieterich (2007), S. 112

²⁹⁸ Vgl. ebd., S. 112

²⁹⁹ Vgl. Rolfs (2005), S. 22

Die individuelle Koalitionsfreiheit kann nur dann sachgerecht verwirklicht werden, wenn neben dieser auch der Bestand und die Betätigung der Koalition selbst Schutz genießen³⁰⁰. Die individuelle Koalitions-gewährleistung setzt daher die „kollektive“ Zweckverfolgung durch die von den Einzelnen gebildeten Koalitionen selbst fort (Doppelgrundrecht)³⁰¹. Das Koalitionsrecht schützt Koalitionen in ihrem Bestand, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihrer koalitions-spezifischen Betätigung, soweit sie den dort genannten Koalitionszwecken dienen³⁰².

3.2.2. Streik im öffentlichen Dienst

In den Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes (§ 91 BBG) und des Beamtengesetzes für das Land NRW (§ 103 LBG NRW) wird zwar den Beamten ausdrücklich die Koalitionsfreiheit zugestanden, jedoch fehlen Vorschriften über den Arbeitskampf³⁰³.

Unbestritten ist, dass die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst grundsätzlich keiner Einschränkung ihres Streikrechts unterliegen³⁰⁴, da ihre Arbeitsbedingungen gemäß § 191 BBG durch privatrechtliche Tarifverträge geregelt werden und sie daher hinsichtlich des Koalitionszwecks und der angestrebten Kampfziele den in der Privatwirtschaft Beschäftigten gleichzustellen sind³⁰⁵. Beim Streik im öffentlichen Dienst sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit mit denselben Kriterien der Zulässigkeitsvoraussetzungen im gleichen Maße wie in der Privatwirtschaft zu beachten. Dabei sind die Interessengegensätze zwischen den Streikenden und der Allgemeinheit sorgfältig abzuwägen. Verhältnismäßig ist der Streik z.B. dann, wenn er als kurzer Warn- oder Demonstrationsstreik nicht die vom Staat zu schützenden Rechtsgüter der Allgemeinheit und des Einzelnen ernsthaft beeinträchtigt³⁰⁶.

Umstritten ist, ob auch Beamten ein Streikrecht zusteht. Nach der Meinung des BVerfG wird ein Streikrecht der Beamten überwiegend abgelehnt, da der „herge-

³⁰⁰ Vgl. ebd., S. 22

³⁰¹ Vgl. Kepmer (2005), S. 928

³⁰² Vgl. Dieterich (2007), S. 113

³⁰³ Die Landesbeamtengesetze für Bayern (§ 63 Abs. 2) und Rheinland-Pfalz (§ 64 Abs. 2) enthalten ein ausdrückliches Streikverbot für Beamte; siehe Schimana (1998), S. 516

³⁰⁴ Vgl. Kissel (2002), 681 f

³⁰⁵ Vgl. Schimana (1998), S. 516

³⁰⁶ Vgl. ebd., S. 517

brachte Grundsatz des Berufsbeamtentums“ im Sinne des § 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich garantiert ist: Beamten wird z.B. vom Staat eine lebenslange amtsangemessene Besoldung und Versorgung gewährt³⁰⁷. Damit ist gemeint, dass die Beamten- und Dienstverhältnisse nicht einer tarifvertraglichen Ausgestaltung unterliegen, sondern einseitig durch Gesetze und Verwaltungsakte festgelegt werden. Aus diesem Grund stellt sich ein Beamtenstreik schon als ein unzulässiger politischer Streik, d.h. zum Zwecke der Beeinflussung politischer Entscheidungen insbesondere des Gesetzgebers dar³⁰⁸. Im Hinblick auf diese Auffassung besteht für Beamte kein Streikrecht und ebenso kein streikähnliches Leistungsverweigerungsrecht³⁰⁹. Soweit mit streikähnlichen Maßnahmen, wie z.B. „Langsamarbeiten“, „Dienst nach Vorschrift“, Druck auf den Dienstherrn ausgeübt wird, handelt es sich um Sonderformen des Streikes³¹⁰. Weiterhin stellen diese Maßnahmen dann einen Verstoß gegen die Amtswahrnehmungspflicht (§ 54 BBG) dar, wenn eine derartige Dienstausübung zu Nicht- oder Mindererfüllung einer zumutbaren Leistung führt³¹¹.

Im Gegensatz zu dieser Ansicht findet sich jedoch das Verbot des Beamtenstreiks ausdrücklich nicht im § 33 Abs. 5 GG, und der Beamtenstreik kann danach nicht als „politischer“, sondern als koalitionsrechtlicher Streik bewertet werden, denn die Art des Streiks werde nicht durch den Adressaten, sondern durch den Koalitionszweck bestimmt³¹². Unabhängig von der Tatsache, dass die Beamten ohne das Recht der kollektiven Leistungsverweigerung keine Möglichkeit haben, ihre sozialen Interessen gegenüber dem Staat als „Arbeitgeber“ wirksam und effektiv zu vertreten, sind die Rechtsverhältnisse der Beamten in vielen Einzelfragen mit denen der Regelungen für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst inhaltlich ähnlich³¹³.

Ein weiteres Argument für die Ablehnung des Beamtenstreikrechts ist die Übertragung der Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe auf Angehörige des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis im Sinne des § 33 Abs. 4 GG stehen³¹⁴. Im Hinblick auf ihre besonderen

³⁰⁷ Vgl. Kissel (2002), S. 675

³⁰⁸ Vgl. Schimana (1998), S. 516

³⁰⁹ Vgl. Bergmann (2007 a), S. 146

³¹⁰ Vgl. Schimana (1998), S. 516

³¹¹ Vgl. Köpp (2003), S. 439

³¹² Vgl. Kissel (2002), S. 676

³¹³ Vgl. ebd., S. 676 ff

³¹⁴ Vgl. ebd., S. 675 und Bergmann (2007 b), S. 301 ff

Pflichten und Rechte gegenüber der Allgemeinheit hat die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Dienst für den Beamten auch hier Vorrang vor der Verfolgung eigener Gruppeninteressen. Damit ist eine verfassungsrechtliche Funktionsgarantie und -pflicht im öffentlichen Interesse, zu der ein Beamtenstreik in Widerspruch steht und deshalb unzulässig ist, gemeint³¹⁵.

Die Überzeugungskraft des Arguments der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit muss sich unter folgendem Aspekt der Überprüfung stellen: Einerseits können nicht alle von öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrgenommenen Aufgaben als „Ausübung hoheitlicher Befugnisse“ (§ 33 Abs. 4 GG) angesehen werden. Es kann bei der notwendigen Gewährleistung des Dienstes der Exekutive bei der Ausübung hoheitlicher Tätigkeit nur um die klassischen Eingriffsbereiche wie Polizei, Justiz, Finanzverwaltung, Verteidigung usw. gehen. Dementsprechend ist die Tendenz zur Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Aufgabenbereiches („schlanker“ Staat), wie z.B. bei Post und Bahn, deutlich erkennbar³¹⁶.

Andererseits ist der Einsatz von Beamten, um einen Streik zu brechen, nach der Entscheidung des BVerfG vom 2. März 1993 unzulässig³¹⁷. Diese Entscheidung muss so verstanden werden, dass ein solcher Einsatz ohne gesetzliche Ermächtigungsregelung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Exekutive nicht für zwingend nötig gehalten wird³¹⁸. Von besonderer Bedeutung ist hier, dass mit dieser Unzulässigkeit des Beamteneinsatzes eine Einschränkung der Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Dienstherrn zur Erfüllung der ihm obliegenden Funktionsgarantie im Streikfalle für die Ausübung hoheitlicher Befugnisse dargestellt wird³¹⁹.

Es erscheint vor diesem Hintergrund notwendig, dass die Dienst- und Treueverhältnisse der Beamten „zeitgemäß“ neu bewertet werden und eine differenzierte Neugestaltung des Streikrechts nicht auf den Status, sondern auf die ausgeübte Funktion eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes abgestellt wird³²⁰.

³¹⁵ Vgl. Kissel (2002), S. 674 f

³¹⁶ Vgl. ebd., S. 677

³¹⁷ Vgl. BVerfGE (1993), 88. Band, S. 117

³¹⁸ Vgl. Kissel (2002), S. 678

³¹⁹ Vgl. ebd., S. 678

³²⁰ Vgl. Köpp (2003), S. 441

3.3. Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Dienstbefehle

Vor der Betrachtung über die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der polizeilichen Dienstbefehle im Rahmen der gewerkschaftlichen Tätigkeit werden zunächst Schutzwege bei rechtswidrigen dienstlichen Anordnungen erläutert. Dabei stehen sich die mit dienstlichen Anordnungen im Verhältnis Vorgesetzter – untergeordneter Mitarbeiter ergebenden Rechtsfragen im Mittelpunkt; im Besonderen jene, ob Vorgesetzte eine gewerkschaftsspezifische Tätigkeit, z.B. Teilnahme an einer gewerkschaftlichen Veranstaltung durch dienstliche Anordnungen untersagen dürfen.

3.3.1. Handlungsmöglichkeiten gegenüber rechtswidrigen Anordnungen

Der Beamte ist gemäß § 58 LBG NRW verpflichtet, die von seinen Vorgesetzten erlassenen Anordnungen auszuführen und ihre allgemeinen Richtlinien zu befolgen. Diese Gehorsamspflicht des Beamten ermöglicht erst die parlamentarische Verantwortlichkeit der Exekutive für seinen Aufgabenbereich und sichert die Durchführung öffentlicher Aufgaben³²¹.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Beamte die sich aus der Behördenhierarchie ergebenden Anordnungen als „blinder“ Befehlsempfänger nur umsetzen muss, sondern dass er zur vertrauensvollen Zusammenarbeit bzw. funktionsfähigen Verwaltung seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen hat³²². Er hat die Pflicht, ebenfalls von sich aus aufgrund seiner speziellen Sachkenntnisse in seinem Aufgabengebiet erworbenen Erfahrungen und Erkenntnisse an seine Vorgesetzten weiterzugeben³²³. Allerdings besteht die Gehorsamspflicht nur unter folgenden Voraussetzungen³²⁴:

- örtliche und sachliche Zuständigkeit des Vorgesetzten zum Erlass,
- örtliche und sachliche Zuständigkeit des Beamten zur Ausführung,
- amtliche Eigenschaft zu dienstlichen Zwecken,
- Weisungsgebundenheit des Beamten und
- kein Verstoß gegen Verfassung oder Gesetz.

³²¹ Wagner (2006), S. 98 f

³²² Vgl. ebd., S. 98

³²³ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 265 f

³²⁴ Vgl. Wagner (2006), S. 99

Dienstliche Anordnungen sind sachliche Weisungen für die dienstliche Tätigkeit des Beamten und beziehen sich auf die Art und Weise der dienstlichen Verrichtung. Grundsätzlich können daher dienstliche Anordnungen nur für den Dienstbereich der erlassenden Stelle zweckmäßig getroffen werden³²⁵. Unzulässig sind z.B. private Aufträge des Vorgesetzten³²⁶.

Dienstliche Anordnungen müssen außerdem in ihren Wirkungen im Einklang mit dem Grundrecht des Beamten insbesondere auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (§ 2 Abs. 1 GG) stehen³²⁷. In diesem Sinne ist die dienstliche Weisung an einen Polizeivollzugsbeamten, während des Tragens der Uniform keinen so genannten „Lagerfeld-Zopf“ zu tragen, ein unzulässiger Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, weil diese Weisung nur im Wege eines (Zwangs-)Haarschnitts befolgt werden kann und daher auch die private Lebensgestaltung betrifft³²⁸. Eine derartige Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist grundsätzlich nur zum Schutz öffentlicher Interessen und Rechtsgüter möglich. Abgesehen von einem möglichen Anschauungswandel in der Gesellschaft zu dieser männlichen Haartracht als Modeerscheinung wird durch seine Haartracht die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit nicht beeinträchtigt und damit auch nicht die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben der Vollzugspolizei³²⁹.

Die Gehorsamspflicht kommt in Konflikt mit der Rechtsbindung und der eigenen Rechtsstellung, wenn eine Anordnung erfolgt, die der Beamte für rechtswidrig hält und deshalb gemäß seiner beamtenrechtlichen Eigenverantwortung (§ 59 Abs. 1 LBG NRW) nicht ausführen möchte³³⁰.

Hat der Beamte Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer dienstlichen Anordnung, die er ausführen soll, so muss er gemäß § 59 Abs. 2 LBG NRW diese Bedenken unverzüglich bei seinem unmittelbaren Vorgesetzten und, sollte dieser dennoch die Anordnung aufrechterhalten, bei seinem nächsthöheren Vorgesetzten geltend machen (Remonstrationspflicht). Wird trotz der Remonstrationspflicht die Anordnung vom nächsthö-

³²⁵ Vgl. Simianer (2004), S. 150

³²⁶ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 267

³²⁷ Vgl. ebd., S. 267

³²⁸ NJW (1996), S. 1164

³²⁹ Vgl. ebd., S. 1164 f

³³⁰ Vgl. Simianer (2004), S. 151

heren Vorgesetzten bestätigt, stellt sich die Frage, ob der Beamte sie ausführen muss. Eine sich ihm als „qualifiziert“ rechtswidrig darstellende Anordnung, d.h. sollte die Ausführung für ihn erkennbar strafbar, ordnungswidrig oder ein Verstoß gegen die Menschenwürde sein, muss der Beamte aufgrund seiner eigenen Verantwortlichkeit die Durchführung verweigern (Ausführungsverbot)³³¹.

Anordnungen, die sich ihm als „schlicht“ (einfach) rechtswidrig darstellen, muss der Beamte nach erfolgloser Remonstration ausführen³³². Gemäß § 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Es geht dabei um die Einschränkung der Grundrechte im Rahmen des Zwecks, die Funktionstüchtigkeit des Staates und der Verwaltung zu fördern und möglichst zu sichern³³³. Könnte der einzelne Beamte den Ablauf und Vollzug einer Verwaltungsentscheidung hemmen, wäre ein effektives Arbeiten der Verwaltung nicht möglich und damit die Erfüllung der ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben ernsthaft gefährdet. Die Gehorsamspflicht des Beamten besteht daher grundsätzlich auch bei „schlicht“ rechtswidrigen Weisungen, sofern sie nicht willkürlich sind³³⁴. Entsprechend diesem Ausführungsgebot wäre es unzulässig, statt einer Remonstration oder nach der Bestätigung die Ausführung der Weisung zu unterlassen³³⁵.

Als Mittel der behördeninternen Selbstkontrolle fördert die Remonstrationspflicht die Verwirklichung der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Sie dient zugleich der disziplinar- und haftungsrechtlichen Entlastung des Beamten bei rechtswidrigen Weisungen. Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Vorgehens liegt dann ausschließlich bei den Vorgesetzten³³⁶.

Zum Schutz gegen rechtswidrige Anordnungen kann der Beamte einen Rechtsbehelf ergreifen, wenn persönliche oder sachliche Anordnungen³³⁷ nach Auffassung des

³³¹ Vgl. ebd., S. 152

³³² Vgl. ebd., S. 152

³³³ Vgl. ebd., S. 155

³³⁴ Vgl. ZBR (1995), S. 72

³³⁵ Siehe NJW (2000), S. 88 ff

³³⁶ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 270

³³⁷ Zu den persönlichen Anordnungen gehören insbesondere Anordnungen zum äußeren Erscheinungsbild bei der Wahrnehmung von Dienstaufgaben (Verbot des Tragens von Kopftuch oder Kurzhosen), zum allgemeinen Verhalten im Dienst (situationsbedingte Rauchverbote) und

Beamten rechtswidrig in seine persönliche Rechtsstellung eingreifen. Entsprechend kann er vor Erhebung einer Klage einen Widerspruch einlegen oder eine Rücknahme der Anordnung beantragen³³⁸.

3.3.2. Maßnahmen gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot

Wie erwähnt, ist der Beamte einerseits gemäß § 58 Satz 2 des LBG NRW verpflichtet, die von seinem Vorgesetzten erlassenen Anordnungen auszuführen und ihre allgemeinen Richtlinien zu befolgen, sofern es sich nicht um Fälle handelt, in denen er nach besonderer gesetzlicher Vorschrift an Weisungen nicht gebunden und nur dem Gesetz unterworfen ist.

Um die objektive Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bzw. die behördeninterne Selbstkontrolle zu verwirklichen, muss der Beamte andererseits die Remonstrationspflicht in Anspruch nehmen oder einen Rechtsbehelf ergreifen. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich auch im Bereich der Koalitionsfreiheit und der Gewerkschaftstätigkeiten der Beamten.

Bevor die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Dienstbefehle im Rahmen der gewerkschaftlichen Aktivitäten, im folgenden Beispiel der Maßnahme der GdP gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot des nordrhein-westfälischen Innenministers, untersucht werden, sollen zunächst die Anlässe der Protestkundgebung und das Verbot des Schweigemarsches erläutert werden.

(1) Verbot des Schweigemarsches

Wegen des Verbotes jeder politischen Tätigkeit der GdP und der unzureichenden Gehälter im Polizeidienst im Vergleich zu den gestiegenen Lebenshaltungskosten³³⁹ konzentrierte die GdP sich zunächst auf die finanzielle Besserstellung der Polizeibeamten. Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden damaligen drei Hauptforderungen auf dem Delegiertentag der GdP im Jahr 1952 verkündet: „Beseitigung der Unterbewertung, Beseitigung der schlechten Stellenquotierung und Erhöhung des

zum Umgang mit dienstlichen Gegenständen (Verbot der Herstellung privater Kopien auf dienstlichem Kopiergerät; siehe Siminar (2004), S. 153

³³⁸ Vgl. ebd., S. 153

³³⁹ Vgl. Deutsche Polizei (1956), S. 5

Grundgehalts um mindestens 50 Prozent zur Angleichung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten“³⁴⁰.

Da die Erfüllung dieser Grundsatzforderungen über Jahre verzögert wurde, beschloss der Bundesvorstand der GdP im Dezember 1955 „in allen Ländern Protestaktionen durchzuführen, um die Aufmerksamkeit der Regierung, der Parlamente, aber auch der Öffentlichkeit auf die berechtigten Forderungen der Polizeibeamten zu lenken“³⁴¹.

Entsprechend fasste der Vorstand des Landesbezirks NRW der GdP am 13.12.1955 den Beschluss, eine Protestkundgebung – verbunden mit einem Schweigemarsch – gegen die unzureichende Besoldungslage und die Unterbewertung des Polizeivollzugsdienstes am 21.12.1955 im Williamsbau in Köln abzuhalten. Ausschlaggebend für die Vorverlegung der Protestaktion war die Ablehnung der Zahlung eines Weihnachtsgeldes an Beamte³⁴².

Als der nordrhein-westfälische Innenminister von dem beabsichtigten Schweigemarsch in Kenntnis gesetzt wurde, reagierte er am 16.12.1955 mit einer sehr strengen Entscheidung. Unter Androhung von Strafen und Disziplinarmaßnahmen wurde die Teilnahme an dem Schweigemarsch mit besonderem Fernschreiben an die Polizeibehörden des Landes NRW verboten³⁴³. Gleichzeitig ordnete er an, dass „die Dienstvorgesetzten ihre Beamten gemäß § 86 LBG anzuweisen haben, sich am 21. Dezember 1955 an ihrem Dienstort aufzuhalten“³⁴⁴. Der Innenminister stellte fest, dass die Grundlagen des Staates durch die Demonstration „Schweigemarsch“ der uniformierten Polizei gefährdet seien und sich die Autorität des Staates nicht mehr durchsetzen könne³⁴⁵.

(2) Maßnahmen gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot

Als erste Maßnahme gegen das Schweigemarschverbot und zur Sicherstellung der Gewerkschaftstätigkeiten klagte die GdP vor dem Landesverwaltungsgericht in Düs-

³⁴⁰ GdP NRW (1998), S. 9

³⁴¹ Uebler (1998), S. 8

³⁴² Vgl. Deutsche Polizei (1956), S. 5

³⁴³ Vgl. Uebler (1998), S. 9

³⁴⁴ Deutsche Polizei (1956), S. 7

³⁴⁵ Vgl. ebd., S. II

seldorf³⁴⁶. Nach Meinung der GdP ist auch der Polizeibeamte ein freier Staatsbürger. Es muss zwischen seinen dienstlichen Aufgaben und seinen persönlichen Rechten unterschieden werden, die wegen der Eigenschaft als „Staatsdiener“ nicht aufgegeben werden dürfen³⁴⁷.

Das Landesverwaltungsgericht in Düsseldorf gab der GdP recht und teilte dem NRW-Innenminister am 20.12.1955 die Rechtswidrigkeit seiner Anordnung mit. Aufgrund dieser Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts Düsseldorf musste er seine Anordnung in den gleichen Abendstunden des 20.12.1955 zurückziehen³⁴⁸.

Der Entscheidung der 10. Kammer des Landesverwaltungsgerichts Düsseldorf zufolge stehen für den Fall, dass der dienstfreie Antragsteller aus privaten Gründen seinen Dienst- bzw. Wohnort innerhalb der Freizeit verlassen will, keine dringenden dienstlichen Erfordernisse im Sinne des § 86 LBG entgegen, die es erforderlich machen würden, dass er an seinem Dienstort verbleibt³⁴⁹. Deshalb ist das Verbot des Verlassens des Dienst- bzw. Wohnortes zugleich als „Eingriff in das durch § 9 Grundgesetz geschützte Recht der Versammlungsfreiheit anzusehen. Die gegen den Antragsteller gerichtete Anordnung, am 21.12.1955 den Dienst- bzw. Wohnort nicht zu verlassen, ist demnach nicht nur deshalb rechtswidrig, weil sie durch § 86 LBG nicht gedeckt wird, sondern sie verletzt auch zugleich die grundsätzlich geschützten Rechte der Freizügigkeit und der Versammlungsfreiheit“³⁵⁰.

Andererseits hat die GdP NRW in ihrer Sondersitzung vom 18.12.1955 als Gegenmaßnahme des Schweigemarschverbotes eine Flugblatt-Aktion innerhalb der Polizei geplant und durchgesetzt. In diesem Flugblatt wurden die GdP-Mitglieder über das rechtswidrige Verbot des Schweigemarsches und die Tatsache unterrichtet, dass trotz des Verbotes die Protestkundgebung – verbunden mit dem Schweigemarsch – im Williamsbau in Köln durchgeführt wird und eine zahlreiche Teilnahme zur Protestkundgebung erwartet wird³⁵¹.

³⁴⁶ Vgl. GdP (2004), S. 4

³⁴⁷ Vgl. Deutsche Polizei (1956), S. II

³⁴⁸ Vgl. Uebler (1998), S. 9

³⁴⁹ Vgl. Deutsche Polizei (1956), S. 7

³⁵⁰ Ebd., S. 7

³⁵¹ Vgl. ebd., S. III

Zudem protestierte der Landesvorstand NRW der GdP gleichzeitig aufs schärfste dagegen, dass der Innenminister die Polizeibeamten seines Landes wie Verfassungsfeinde behandeln würde. Eine entsprechende Erklärung über den Umfang der Protestkundgebung wurde noch am gleichen Abend der Presse übergeben³⁵².

Weiterhin richtete die GdP am 17.01.1956 gegen die Anordnung der Alarmstufe 1 in Köln eine Petition an den Landtag NRW. Nach der ohne sachlichen Anlass angeordneten Alarmstufe in Köln mussten sich alle Kölner Polizeibeamte ab 14:00 Uhr am 21.12.1955 auf ihren Dienststellen bereithalten. Es wurden jedoch weder eine gefährliche Lage für die öffentliche Sicherheit bzw. Ordnung noch irgendwelche grundsätzlichen Einsatzbefehle bekanntgegeben. Die GdP war daher der Meinung, dass kein Zweifel daran bestände, dass „die Alarmstufe lediglich angeordnet wurde, um den Kölner Beamten den Besuch der Kundgebung der Gewerkschaft der Polizei im Willi-amsbau am 21. Dezember 1955 um 16:30 Uhr unmöglich zu machen“³⁵³. Das rechtswidrige Verbot des Schweigemarsches und die schikanöse Alarm-Anordnung wurden im Landesparlament im Rahmen der Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit höchstpersönlicher Rechte der Polizisten stark kritisiert und ernsthafte Maßnahmen für die wirtschaftliche Besserstellung der Polizeibeamten befürwortet³⁵⁴.

3.4. Zusammenfassung

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnten sich Polizeibeamte an dem Wiederaufbau der Gewerkschaftsbewegung nicht aktiv beteiligen, da ein Koalitionsverbot der Besatzungsmächte für alle Polizeibeamten in NRW bestand. Sie durften weder einer politischen Partei noch einer Gewerkschaft als Mitglied angehören. Im Polizeialltag mussten Polizeibeamte unter der Willkür der Militärregierung, aber auch ihrer Vorgesetzten leiden und wurden als „Spielball“ betrachtet. Unzumutbare Anordnungen mussten ohne Widerspruch ausgeführt werden. Gegenüber diesen Belastungen waren die Polizeibeamten machtlos, da es weder Gewerkschaften noch Betriebsräte gab, die etwas daran hätten ändern können.

³⁵² Vgl. ebd., S. 7

³⁵³ Ebd., S. III

³⁵⁴ Vgl. ebd., S. I ff

Um die Voraussetzung für das Entstehen einer Polizei mit demokratischen Leitlinien zu schaffen bzw. vorbereitende Maßnahmen zur Gründung eines Polizeibeamtenverbandes vorzunehmen, trafen sich schon 1946/47 die älteren Polizeikollegen mit gewerkschaftlichen Erfahrungen trotz des totalen Koalitionsverbots in Arbeitsgruppen. So wurde am 22. Juli 1948 der „Bund der Polizeibeamten des Landes Nordrhein-Westfalen e.V.“ unter der Leitung von Fritz Schulte in Düsseldorf-Benrath gegründet. Mit der Gründung des Bundes der Polizeibeamten war das Signal für die organisatorische Erfassung aller Polizisten in NRW gegeben. Weiterhin wurde am 14. September 1950 in Hamburg die „Gewerkschaft der Polizei (GdP)“ unter dem Vorsitz von Fritz Schulte mit 42.500 Mitgliedern, durch den Zusammenschluss der Polizeibeamtenverbände aus den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und West-Berlin gegründet.

Neben der Betreuung der Einzelmitglieder konzentrierte sich die GdP zunächst auf die notwendige Verbesserung der Arbeitsbedingungen: bessere Besoldung bzw. Stellenquotierung, Erhöhung des Grundgehalts und Beseitigung der Unterbewertung.

Im Rahmen der aktiven gewerkschaftlichen Tätigkeiten fallen einige Veranstaltungen und Bemühungen der GdP besonders auf: landesweite Protestkundgebungen im November 1952 mit 6.000 Teilnehmern, ein Schweigemarsch am 21.12.1955 mit über 25.000 Kollegen, bundesweite Demonstrationen für eine funktionsgerechte Bewertung der Polizei im Jahr 1986 und landesweite Aktionstage mit Info-Ständen, Diskussionsveranstaltungen und Flugblatt-Aktionen für das „Jahr des Wechselschichtdienstes“ im Jahr 1989.

Die Ergebnisse der Bemühungen sind die Erfüllung der Forderungen der GdP, ein voller Vertrauensbeweis gegenüber der GdP, besonders ein überragender Erfolg (etwa 85 Prozent) bei einer der Personalratswahlen und nicht zuletzt ein gestärktes Selbstbewusstsein um die Kraft und Solidarität der Organisation.

Bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Gewerkschaftstätigkeiten wird zunächst das Beamtenrecht für das Land NRW (LBG NRW) im Rahmen der Koalitionsfreiheit für Beamte (§ 103 LBG NRW), in der das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung verankert ist, näher betrachtet. Als spezielle Ausformung der allgemeinen

Vereinigungsfreiheit (§ 9 Abs. 1 GG) unterscheidet sich das Koalitionsrecht von dieser durch die Einbeziehung eines bestimmten Vereinigungszwecks, nämlich zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“. Das Merkmal „Gegnerunabhängigkeit“ in personeller, finanzieller und organisatorischer Hinsicht ist ein wesentlicher Bestandteil des Koalitionsrechtes.

Die Koalitionsfreiheit bedeutet zunächst unmittelbar das positive Koalitionsrecht des Einzelnen. Sie enthält jedoch auch die negative Koalitionsfreiheit, d.h. die Freiheit des einzelnen, sich einer Koalition nicht anzuschließen. Die individuelle Koalitionsfreiheit gewährleistet weiterhin die „kollektive“ Zielsetzung (Doppelgrundrecht).

Zudem wurde eine auch mit der GdP-Position vereinbare, für mehr wirkungsvolle Gewerkschaftstätigkeiten notwendige Novellierungsmöglichkeit des Gesetzes, Streik im öffentlichen Dienst“ erläutert. Dabei wurde es für erforderlich gehalten, dass die Dienst- und Treueverhältnisse der Beamten im Hinblick auf die ausgeübte Funktion „zeitgemäß“ neu bewertet werden.

Die Gehorsamspflicht des Beamten gemäß § 58 LBG NRW bedeutet, dass er zur vertrauensvollen Zusammenarbeit bzw. zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen hat. Um die objektive Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bzw. die behördeninterne Selbstkontrolle zu verwirklichen, muss der Beamte die Remonstrationspflicht in Anspruch nehmen oder einen Rechtsbehelf ergreifen. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich im Bereich der Koalitionsfreiheit und der Gewerkschaftstätigkeiten der Beamten.

Wird trotz der Remonstration die Anordnung vom nächsthöheren Vorgesetzten bestätigt, muss der Beamte aufgrund seiner eigenen Verantwortlichkeit die Durchführung verweigern, sofern die Ausführung für ihn erkennbar strafbar, ordnungswidrig oder ein Verstoß gegen die Menschenwürde sein könnte. Die Gehorsamspflicht des Beamten besteht jedoch weiterhin grundsätzlich auch bei geringwertigen rechtswidrigen Weisungen, wenn sie nicht willkürlich sind.

Anschließend wurden die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Dienstbefehle im Rahmen der gewerkschaftlichen Aktivitäten am Beispiel der Maßnahme der GdP gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot des Innenministers Nordrhein-

Westfalens untersucht. Um die unzureichende Besoldungslage und die Unterbewertung des Polizeivollzugsdienstes zu beseitigen, hatte die GdP für den 21.12.1955 in Köln eine Protestkundgebung, verbunden mit einem Schweigemarsch, geplant. Unter Androhung von Strafen und Disziplinarmaßnahmen wurde die beabsichtigte Teilnahme an dem Schweigemarsch verboten. Der nordrhein-westfälische Innenminister ordnete an, dass sich die Beamten am 21.12.1955 an ihrem Dienstort aufzuhalten hätten. Aber das Verbot des Schweigemarsches und die damit verbundene Alarm-Anordnung in Köln konnten die gewerkschaftliche Entschlusskraft nicht einschränken.

Als erste Maßnahme gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot und zur Sicherstellung der Gewerkschaftstätigkeiten klagte die GdP vor dem Landesverwaltungsgericht in Düsseldorf, das der GdP recht gab und dem NRW-Innenminister am 20.12.1955 die Rechtswidrigkeit seiner Anordnung mitteilte. Andererseits hat die GdP NRW in ihrer Sondersitzung vom 18.12.1955 als Gegenmaßnahme des Schweigemarschverbotes eine Flugblatt-Aktion innerhalb der Polizei geplant und durchgesetzt. Zudem protestierte der Landesvorstand NRW der GdP dagegen, dass der Innenminister die Polizeibeamten seines Landes wie Verfassungsfeinde behandeln würde. Weiterhin richtete die GdP am 17.01.1956 wegen der schikanösen Anordnung der Alarmstufe 1 in Köln eine Petition an die Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtages, welche die Anordnung scharf kritisierten und ernsthafte Maßnahmen für die wirtschaftliche Besserstellung der Polizeibeamten befürworteten.

4. Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen

In diesem Kapitel werden die Bemühungen der GdP zur internen Demokratisierung der Polizei in Bezug auf die Strukturverbesserung im Disziplinarverfahren am Beispiel der Netze der Disziplinarbevollmächtigten (Disziplinarverteidiger) erläutert.

Vor der Untersuchung der Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen in der Polizei werden zunächst die Entwicklung der Disziplinarfälle und -maßnahmen einerseits und die Problematik des Disziplinalgesetzes andererseits betrachtet.

4.1. Historische Untersuchung

Bevor die Disziplinarfälle in der Polizei näher betrachtet werden, sollen zunächst die Begriffe „Dienstvergehen“ und „Disziplinarmaßnahmen“ näher erläutert werden.

4.1.1. Dienstvergehen und Disziplinarmaßnahmen in der Praxis

(1) Dienstvergehen in der Praxis

Nach § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG begeht ein Beamter ein Dienstvergehen, wenn er schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Ein Dienstvergehen besteht also aus einer objektiven Ebene der Verletzung einer Dienstpflicht und einer subjektiven Ebene eines Verschuldens³⁵⁵. Fehlt eine der beiden Voraussetzungen, ist kein Dienstvergehen vorhanden³⁵⁶. Nur ausnahmsweise wird das Verhalten eines Beamten im außerdienstlichen Bereich in eingeschränkter Form zu einem Dienstvergehen, „wenn es nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen“³⁵⁷. Durch diese begrenzte Anwendung wird der angestrebte Zweck deutlich: Der Privatbereich eines Beamten ist so weit wie möglich vor disziplinarischen Einwirkungen des Dienstvorgesetzten zu schützen und bleibt für jenen unzugänglich³⁵⁸. Allein der Verstoß gegen Bestimmungen des StGB

³⁵⁵ Vgl. Claussen et al. (1990), S. 21

³⁵⁶ Vgl. Claussen et al. (2003), S. 13

³⁵⁷ § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG

³⁵⁸ Vgl. Claussen et al. (2003), S. 14

außerhalb des Dienstes darf deshalb nicht grundsätzlich und von vornherein als Dienstvergehen aufgefasst werden³⁵⁹.

Eine Pflichtverletzung liegt in der Praxis nur dann vor, „wenn sie ein Mindestmaß an Gewicht hat und damit die Schwelle zur disziplinarrechtlichen Erheblichkeit überschreitet“³⁶⁰. Das bedeutet, dass nicht jede Pflichtverletzung ein Anlass für eine disziplinarrechtliche Maßnahme ist. Disziplinarrechtlich irrelevant sind somit so genannte Bagatelverfehlungen, die sich als bloße Unkorrektheit (Ordnungswidrigkeit) darstellen³⁶¹. Da sie keine objektiven Abgrenzungskriterien bietet, hat diese Definition der Pflichtverletzung keinen konkreten Regelungsinhalt³⁶².

Ein Indiz für die Überschreitung der disziplinarrechtlich bedeutenden Schwelle ist „ein Verstoß gegen den Kernbereich der amtlichen Pflichten oder etwa die wiederholte Begehung von Pflichtverletzungen, da hier das Bedürfnis für eine zusätzliche individuelle Pflichtenmahnung besteht“³⁶³.

Jeder Pflichtverstoß ist zunächst pflichtwidrig. Die Pflichtwidrigkeit kann aber dann entfallen, wenn der Beamte sich auf Rechtfertigungsgründe berufen kann. Eine Ausführungsverweigerung gegen eine sich einem Beamten als „qualifiziert“ rechtswidrig darstellende Anordnung oder eine Verletzung des Dienstgeheimnisses zur Verhinderung eines Verstoßes gegen die Verfassungsordnung sind in diesem Sinne nicht pflichtwidrig³⁶⁴. Allgemein hat jedoch die stillschweigende Duldung von Fehlverhalten durch den Vorgesetzten keine rechtfertigende Wirkung, da jeder Beamte grundsätzlich für den ihm übertragenen Aufgabenbereich selbstverantwortlich ist³⁶⁵.

Die subjektive Voraussetzung des Verschuldens erfasst die Schuldformen des Vorsatzes sowie der Fahrlässigkeit. Ein Verschulden setzt Schuldfähigkeit voraus. Es genügt nach dem Grundsatz „in dubio pro reo“, dass, falls die Schuldunfähigkeit oder die Einschränkung der Schuldfähigkeit entsprechend §§ 20, 21 StGB nicht mit Sicherheit auszuschließen ist, kein Dienstvergehen vorliegt³⁶⁶. Zum Verschulden ge-

³⁵⁹ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 59

³⁶⁰ Köhler et al. (1994), S. 92

³⁶¹ Vgl. Claussen et al. (2003), S. 16

³⁶² Vgl. Köhler et al. (1994), S. 92

³⁶³ Bauschke et al. (2003), S. 58

³⁶⁴ Vgl. ebd., S. 60

³⁶⁵ Vgl. ebd., S. 61

³⁶⁶ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 98

hört schließlich das Unrechtsbewusstsein. Ein Sonderfall des Verbotsirrtums, bei dem das Verhalten als erlaubt angesehen wird, ist im Disziplinarrecht unerheblich. Wegen des besonderen Treueverhältnisses sind strenge Anforderungen an die Erkundigungspflicht zu stellen. Ist der Beamte sich über die Bedeutung von Vorschriften oder Weisungen nicht im Klaren, so muss er alle dienstlichen Möglichkeiten der Aufklärung wahrnehmen³⁶⁷.

Die folgende Tabelle 4-1 gibt einen Überblick über die Zahl der im nichtförmlichen bzw. förmlichen Verfahren verfolgten Pflichtverletzungen im Bundesdienst im Zeitraum 1988 bis 2001.

Tabelle 4-1: Die im Verfahren verfolgten Dienstvergehen des Bundesbeamten³⁶⁸

Verfehlung \ Jahr	88	89	90	91	92	95	96	97	98	99	00	01
	Im förmlichen Disziplinarverfahren											
Vermögensdelikte	247	131	122	144	131	201	271	238	231	204	168	187
Urkundendelikte	33	20	29	38	42	4	8	3	17	28	14	20
Korruption	8	5	6	8	2	13	18	12	5	17	7	9
Fernbleiben	93	63	78	83	99	60	70	46	52	62	70	83
Alkoholverfehlung	204	159	141	192	188	80	125	97	167	100	80	86
Vernachlässigung			33	47	75	7	15	5	8	11	7	12
Kassenvorschrift			25	19	27	11	12	5	8	19	4	15
Postspezifische	31	47	42	54	45	27	34	16	18	25	29	14
Verkehrsdelikte	250	154	141	160	170	149	98	77	86	89	70	64
Sonstige	1	7	13	8	13	16	27	16	26	23	12	30
Zwischensumme	1020	738	565	706	720	613	646	631	630	719	591	627
	Im nichtförmlichen Disziplinarverfahren											
Vermögensdelikte			382	321	270	171	110	139	105	129	194	93
Verkehrsdelikte			1103	939	870	640	521	550	489	401	334	182
Alkoholverfehlung			220	197	156	78	74	72	144	93	46	73

³⁶⁷ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 62

³⁶⁸ Die Zahl der Summe ist die abgeschlossene Verfahrenszahl. Da einerseits hier nicht sämtliche Pflichtverletzungen aufgeführt sind und andererseits ein Dienstvergehen aus mehreren Pflichtverletzungen bestehen kann, ist die Summe nicht identisch mit der Zahl der Disziplinarverfahren (siehe Hertel, 1993). Die postspezifischen Verfehlungen erfassen Briefunterschlagung, Verletzung des Post- und Fernmeldegeheimnisses und Verstöße gegen das Fernmeldeanlagen-gesetz. Verkehrsdelikte außerhalb des Dienstes erfassen nur Trunkenheit am Steuer und Verkehrsunfall-flucht.

Fernbleiben			176	157	153	94	139	156	177	92	176	132
Kassenvorschrift			32	33	47							
Zwischensumme	3796	3739	3060	2548	2306	1939	1764	1788	1721	1517	1352	1208
Gesamtzahl	4816	4477	3625	3254	3026	2552	2410	2419	2351	2236	1943	1835

(Quelle: Eigene Darstellung nach Hertel (1993), Zeisig (2000) und Zeisig (2002))

Allgemein betrachtet, weist die Gesamtzahl der Disziplinarvorgänge im Bundesdienst eine rückläufige Tendenz auf. Während seit 1989 die Zahl der abgeschlossenen förmlichen Disziplinarverfahren verhältnismäßig geringen Schwankungen unterlag, haben sich die nichtförmlichen Verfahren im gleichen Zeitraum um mehr als zwei Drittel und damit erheblich verringert. Das bedeutet einerseits, dass die beamtenrechtlichen Verhaltensregeln – etwa aufgrund gesteigerter Pflichtauffassung – in der Beamtenschaft stärker beachtet werden als früher³⁶⁹. Andererseits spielt eine Liberalisierung bzw. Kontrolle der Disziplinarmaßnahmen durch Dienstvorgesetzte eine bedeutende Rolle. Während die Zahl der Disziplinarverfahren im Bundesdienst seit 1993 nahezu konstant geblieben ist, weist sie demgegenüber bei den privatisierten Unternehmen Bahn, Post, Telekom und Postbank eine deutlich sinkende Tendenz auf³⁷⁰.

Bei den abgeschlossenen förmlichen Disziplinarverfahren nahmen Vermögensdelikte, Alkoholverfehlungen und Verkehrsdelikte – neben dem Fernbleiben vom Dienst – den größeren Raum ein. Während die Verkehrsdelikte zahlenmäßig zurückgegangen sind, ist bei den Vermögensdelikten eine etwa gleich bleibende Tendenz festzustellen. Auffällig ist, dass die Anzahl des Fernbleibens vom Dienst im förmlichen Verfahren in den Jahren 1997 bis 2001 kontinuierlich angestiegen ist. Überraschend ist allerdings, dass „die in der Öffentlichkeit häufig sehr stark beachteten Korruptionsfälle zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallen“³⁷¹.

Bei den abgeschlossenen nichtförmlichen Disziplinarverfahren nahmen die Verkehrsdelikte den breitesten Raum ein, sind aber deutlich zurückgegangen. Die Vermögensdelikte haben ebenfalls deutlich abgenommen. Aus den schwankenden Zah-

³⁶⁹ Vgl. Hertel (1993), S. 293

³⁷⁰ Vgl. Zeisig (2002), S. 344 f

³⁷¹ Bauschke et al. (2003), S. 40

len des Fernbleibens vom Dienst kann hingegen insgesamt keine klare Tendenz abgeleitet werden.

Bei einer gesamten Bewertung der dargestellten Entwicklung muss festgestellt werden, dass der öffentliche Dienst angesichts der geringen Zahl von Disziplinarfällen nach wie vor als zuverlässig anzusehen ist. Bezogen auf die Gesamtzahl der im Bundesdienst beschäftigten Beamten von ca. 605.000 sind weniger als 0,5 Prozent disziplinarrechtlich auffällig geworden³⁷².

(2) Disziplinarmaßnahmen in der Praxis

§ 5 BDG bestimmt in gestufter Reihenfolge die zulässigen Disziplinarmaßnahmen gegenüber Beamten (Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und Entfernung aus dem Beamtenverhältnis), Ruhestandsbeamten (Kürzung des Ruhegehalts und Aberkennung des Ruhegehalts) und Beamten auf Probe sowie Beamten auf Widerruf (Verweis und Geldbuße). Auffällig ist der Wegfall der Maßnahme „Warnung“ bei der Maßnahmenwahl³⁷³. Die Abgrenzung zwischen Warnung und Verweis war einerseits nicht nachvollziehbar. Andererseits eröffnet vor allem die bisherige mildeste Disziplinarmaßnahme „Warnung“ den Dienstvorgesetzten die Möglichkeit, insbesondere bei „kleineren“ Verstößen gegen Dienstpflichten von der Einleitung des Disziplinarverfahrens häufig Gebrauch zu machen, so dass Beamte durch die Maßnahme belastet wurden³⁷⁴. Die Disziplinarmaßnahmen in der Praxis werden in der folgenden Tabelle 4-2 vergleichend veranschaulicht.

Tabelle 4-2: Disziplinarmaßnahmen des BDG

Maßnahme	Verweis	Geldbuße	Kürzung der Dienstbezüge	Zurückstufung	Entfernung aus dem Beamtenverhältnis
Charakter	Schriftlicher Tadel	Auferlegung einer Zahlung	Verminderung der Dienstbezüge	Versetzung in ein anderes Amt	Auflösung eines Beamtenverhältnisses
Anwendungsbereich	Alle aktiven Beamten	Alle aktiven Beamten	Alle aktiven Beamten auf Lebenszeit	Alle aktiven Beamten auf Lebenszeit	Alle aktiven Beamten auf Lebenszeit
Zuständigkeit	Dienstvorgesetzte	Dienstvorgesetzte	Oberste Dienstbehörde und dessen	Verwaltungsgericht	Verwaltungsgericht

³⁷² Vgl. Zeisig (2002), S. 346

³⁷³ In der Novellierung des BDG (früher BDO) ist die Disziplinarmaßnahme „Warnung“ schon 1967 weggefallen, gelangte jedoch bis 2003 im LDG NRW noch zur Anwendung.

³⁷⁴ Vgl. Kuhl (2005), S. 92

			nachgeordneten Dienstvorgesetzte		
Bemessung	Mildestes Vergehen	Leichtes bis mittelschwe- res Vergehen	Mittleres bis schwe- res Vergehen	Schweres Vergehen	Schwerstes Verge- hen
Einleitung	Disziplinar- verfügung	Disziplinar- verfügung	Disziplinarverfügung	Disziplinar- klage	Disziplinarklage
Doppelsanktion (§ 14)	Keine Zulassung	Keine Zulassung	Zulassung beim Bedarf	Zulassung beim Bedarf	-
Maßnahmever- bot (§ 15) ³⁷⁵	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	7 Jahre	-
Verwertungs- verbot (§ 16)	2 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	7 Jahre	-
Beförderungss- perre	keine	keine	Während der gesamten Dauer	5 Jahre nach Eintritt der Rechtskraft	-

(Quelle: Eigene Darstellung nach Bauschke et al. (2003) und Kuhl (2005))

Wichtig ist, dass nur die in § 5 des BDG abschließend bestimmten Disziplinarmaßnahmen eingesetzt werden dürfen. Andere beamtenrechtliche Maßnahmen, wie z.B. Umsetzung, Versetzung oder Streichung von der Beförderungsliste, dürfen jedoch nicht als versteckte disziplinarrechtliche Maßnahmen vollzogen werden. Umgekehrt darf es auch nicht sein, dass der Dienstvorgesetzte trotz der Feststellung eines Dienstvergehens eine beamtenrechtliche Personalentscheidung ausschließlich mit einem Dienstvergehen begründet³⁷⁶.

Die Wahl der Art und des Grades der Disziplinarmaßnahmen erfolgt nach den Bemessungsgrundsätzen des § 13 BDG. In der Regel ist Ausdruck des pflichtgemäßen Ermessens auch das Verbot willkürlichen Vorgehens unter Missachtung von Art. 3 GG³⁷⁷. Bei der Gesamtfestlegung wird die Schwere des Dienstvergehens als Hauptkriterium für die Bemessung der Disziplinarmaßnahme in den Mittelpunkt gestellt. Weiterhin wird das Persönlichkeitsbild des Beamten, wie z.B. die bisherige Leistung

³⁷⁵ Während es in der Doppelsanktion (§ 14) um die Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen nach Straf- oder Bußgeldverfahren geht, verbietet § 15 (Maßnahmeverbot) Disziplinarmaßnahmen wegen Zeitablaufs. Das Verwertungsverbot (§ 16) bedeutet, dass die Disziplinarmaßnahme nach festgelegten Jahren bei weiteren Disziplinarmaßnahmen und bei sonstigen Personalmaßnahmen nicht mehr berücksichtigt werden darf; siehe dazu ausführlich Bauschke et al. (2003), S. 136 ff

³⁷⁶ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 92 ff

und Führung, strafgerichtliche Vorstrafen und disziplinarrechtliche Vorbelastungen, besonders hervorgehoben. Außerdem soll berücksichtigt werden, in welchem Umfang der Beamte das Verhalten des Dienstherrn oder der Allgemeinheit beeinträchtigt hat³⁷⁸.

Die folgende Tabelle 4-3 gibt einen Überblick über die Zahl der im förmlichen bzw. nichtförmlichen Verfahren zur Entscheidung gekommenen Disziplinarmaßnahmen im Bundesdienst im Zeitraum 1988 bis 2001.

Tabelle 4-3: Disziplinarmaßnahmen des Bundesbeamten³⁷⁹

	Verweis	Geldbuße	Kürzung der Dienstbe- züge	Zurück- stufung	Entfernung	Kürzung des Ru- hegehalts	Aberken- nung des Ruhege- halts.	Einstellung des Ver- fahrens
	Entscheidung im förmlichen Disziplinarverfahren							
88	1	39	476	73	141	14	11	265
89	1	35	357	51	97	13	5	178
90	1	7	287	29	100	13	5	123
91	0	18	352	41	89	26	4	176
92	2	18	369	29	70	20	6	206
95	0	3	241	28	64	33	14	28
96	0	0	229	35	118	41	16	32
97	0	3	278	33	75	46	18	32
98	0	3	267	28	81	57	15	36
99	0	1	330	30	88	53	9	41
00	0	7	264	23	49	62	9	33
01	0	4	256	26	53	51	13	56
	Entscheidung im nichtförmlichen Disziplinarverfahren							
90	233	856						1971
91	168	684						1656
92	168	627						1511
95	201	481						1254
96	163	428						1173
97	150	516						1122
98	163	486						1072

³⁷⁷ Vgl. ebd., S. 135

³⁷⁸ Vgl. ebd., S. 134 ff

³⁷⁹ Die Anzahl der Einstellungen in förmlichen Disziplinarverfahren enthält die Anzahl der Freisprüche. In der Anzahl der Einstellungen im nichtförmlichen Disziplinarverfahren sind die Einstellungen auf eigenen Antrag (§ 126 BDO) der Beamten, kraft Gesetz nach § 48 BDG und §§ 3, 4, 14 BDO u.ä. oder weil ein Dienstvergehen nicht nachgewiesen wurde, enthalten; siehe Zeisig (2002), S. 347

99	145	470						902
00	130	424						798
01	150	411						647

(Quelle: Eigene Darstellung nach Hertel (1993), Zeisig (2000) und Zeisig (2002))

Allgemein betrachtet, weist die Gesamtzahl der Disziplinarmaßnahmen im Bundesdienst, insbesondere im nichtförmlichen Verfahren, eine rückläufige Tendenz auf. Die häufigste verhängte Disziplinarmaßnahme im förmlichen Verfahren ist nach wie vor die Kürzung der Dienstbezüge. Entsprechendes gilt im nichtförmlichen Verfahren für die Maßnahme der Geldbuße. Auffällig ist, dass die Fälle von Verfahrenseinstellungen im nichtförmlichen Verfahren einerseits sehr zahlreich und andererseits ebenfalls zurückgegangen sind. Berücksichtigt man, dass die Dienstvorgesetzten für die Disziplinarmaßnahmen im nichtförmlichen Verfahren zuständig sind, bedeutet dies einerseits, dass die Dienstvorgesetzten bei kleineren Verstößen gegen Dienstpflichten von ihren Disziplinarbefugnissen unnötig oft Gebrauch gemacht haben und dies wiederum zu einer großen Zahl an eingestellten Disziplinarverfahren geführt hat. Andererseits zeigt sich an der zurückgehenden Tendenz der Gesamtzahl der Einstellungen, dass Disziplinarmaßnahmen durch die Dienstvorgesetzten besser kontrolliert werden als früher.

4.1.2. Disziplinarmaßnahmen in der Polizei

Da keine ausführliche Statistik über die Ausübung von Disziplinarmaßnahmen an Polizeibeamten in NRW zur Verfügung steht, werden zunächst die rechtskräftigen Verurteilungen von Polizeibeamten in NRW als Indiz für polizeiliches Dienstvergehen untersucht. Danach werden die Disziplinarmaßnahmen in der Praxis anhand der umfangreichen Fälle ihrer Ausübung an Hessischen Vollzugspolizeibeamten kritisch betrachtet.

(1) Verurteilungen von Polizeibeamten in NRW

Offizielle und ausführliche Informationen und Statistiken über die Kriminalität von Polizisten werden in NRW, wie auch in den meisten anderen Bundesländern, nicht erhoben, da sie nach Ansicht des Innenministeriums kein Hinweis für polizeiliches

Fehlverhalten seien und sich hierfür keine Notwendigkeit ergeben habe³⁸⁰. Es gibt dennoch zumindest Aufzeichnungen über rechtskräftige Verurteilungen von Polizeibeamten in NRW³⁸¹. Wie häufig und welche Straftaten Polizisten in NRW begingen, wird in der vorliegenden Tabelle 4-4 veranschaulicht.

Tabelle 4-4: Rechtskräftige Verurteilung von Polizisten in NRW (Prozentwerte in Klammern)

Straftaten \ Jahr	83	84	85	86	87	88	89	90	Gesamt
Verkehrsdelikte	78	63	77	81	89	73	72	46	579 (55,1)
Eigentumsdelikte	30	40	25	17	34	20	18	16	200 (19,0)
Fahrlässige Tötung/ Körperverletzung	18	23	18	23	19	14	10	9	134 (12,7)
Aussagedelikte/ Strafvereitelung	18	9	12	3	12	7	6	6	73 (7,0)
Schwere Kriminalität	4	2	2	-	2	2	2	1	15 (1,4)
Verstoß gegen Betäubungsmittel- gesetz	-	1	-	1	1	-	-	2	5 (0,5)
Sexualdelikte	2	-	-	1	1	-	1	-	5 (0,5)
Sonstige Delikte	4	9	7	7	1	5	4	2	39 (3,7)
Rechtskräftige Ver- urteilungen insge- samt	154	147	141	134	158	121	113	82	1050 (100)
Sonstige Dienstvergehen	-	-	-	394	349	291	172	138	
Gesamtsumme	-	-	-	528	507	412	285	220	

³⁸⁰ Vgl. Brusten (1992), S. 102

³⁸¹ Siehe Die Streife 8/1989, S. 10 f und Brusten (1992)

(Quelle: Brusten (1992), S. 103)

Betrachtet man die Tabelle, fällt die tendenziell rückläufige Anzahl der rechtskräftig verurteilten Fälle deutlich auf. Im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1990 wurden – bei insgesamt rund 40.000 Polizisten³⁸² in NRW – jährlich etwa 130 Polizeibeamte (0,33 Prozent) wegen krimineller Handlungen rechtskräftig verurteilt³⁸³.

Im Hinblick auf die Art der Straftaten stehen Verkehrsdelikte mit 55,1 Prozent aller 1.050 Fälle eindeutig an der Spitze. Wegen eines Eigentumsdelikts war etwa jeder fünfte der verurteilten Polizeibeamten straffällig geworden, jeder achte wegen fahrlässiger Tötung oder Körperverletzung.

In den Jahren 1986 bis 1990 haben im Durchschnitt jährlich rund 270 Beamte, ebenfalls mit erheblich sinkender Tendenz, sonstige Dienstvergehen begangen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Verstöße gegen innerdienstliche Anordnungen wie das unentschuldigte Fernbleiben vom Dienst, Abweichen vom Streifenbefehl, Verlust oder unsachgemäße Aufbewahrung von Ausrüstungsgegenständen³⁸⁴.

Die Interpretation der vorhandenen Statistiken setzt zunächst die Kenntnis ihrer Entstehungsprozesse voraus. Diese Verurteilungsstatistiken geben keine Auskunft über das tatsächliche Ausmaß der polizeilichen strafbaren Handlungen, da die hohe Rate von Einstellungen bei Strafverfahren gegen Polizeibeamte in den meisten Bundesländern besonders auffällig ist. So kam es z.B. in West-Berlin durchschnittlich nur bei 5,4 Prozent aller im Zeitraum 1980 – 1988 abgeschlossenen Strafverfahren gegen Polizeibeamte zu einer gerichtlichen Verurteilung. Auch im Saarland führten von 1986 bis 1991 durchschnittlich nur 9,6 Prozent aller justiziellen Entscheidungen gegen Polizeibeamte zu einer gerichtlichen Verurteilung³⁸⁵.

Die Statistiken würden dem Abbild der Wirklichkeit daher näher kommen, wenn nicht Verurteilungsfälle, sondern Ermittlungs- bzw. Strafverfahrensfälle als Ausgangspunkt betrachtet worden wären. Die tatsächliche Anzahl der Fälle polizeilichen Fehlverhal-

³⁸² Anzahl der Polizeibeamten macht 39.808 im Jahr 1990 aus: siehe Höft (1991), S. 87

³⁸³ Vgl. Brusten (1992), S. 103

³⁸⁴ Vgl. ebd., S. 104

³⁸⁵ Siehe ebd., S. 94 ff

tens ist daher mit großer Wahrscheinlichkeit wesentlich höher, als sie in der Statistik ausgewiesen wird³⁸⁶.

(2) Kritik über den Disziplinaralltag in der Polizei

Im Folgenden werden die Disziplinarmaßnahmen in der Praxis anhand der in den Jahren 1979 bis 1988 bei der Hessischen Vollzugspolizei eingeleiteten Disziplinarverfahren untersucht. Die Disziplinarmaßnahmen werden in den nachfolgenden drei Tabellen erläutert.

Tabelle 4-5: Disziplinarmaßnahmen in Hessen von 1979 bis 1988

Nicht förmliche Verfahren	1418	92 %
Förmliche Verfahren	123	8 %
Insgesamt	1541	100 %

(Quelle: Eigene Darstellung nach Kunkel (1993), S. 229 ff)

Tabelle 4-6: Disziplinarmaßnahmen im nichtförmlichen Verfahren in Hessen von 1979 bis 1988

Verweis	433	30 %
Geldbuße	166	12 %
Einstellung mit und ohne Auflage	790 (mit 457 + ohne 333)	56 %
Sonstige	29	2 %
Summe	1418	100 %

(Quelle: Eigene Darstellung nach Kunkel (1993), S. 229 ff)

Tabelle 4-7: Disziplinarmaßnahmen im förmlichen Verfahren in Hessen von 1979 bis 1988

Kürzung der Dienstbezüge	23	19 %
Zurückstufung	4	3 %
Entfernung aus dem	3	2 %

³⁸⁶ Ausführlich siehe Seo (2005), S. 22 f

Beamtenverhältnis		
Einstellung	37	30 %
Sonstige	23	19 %
Nicht abgeschlossen	23	19 %
Nicht bekannt	10	8 %
Summe	123	100 %

(Quelle: Eigene Darstellung nach Kunkel (1993), S. 229 ff)

In diesem Zeitraum wurden 1.541 Disziplinarverfahren, davon 1.418 (92 Prozent bei nichtförmlichen Verfahren und 123 (8 Prozent) bei förmlichen Verfahren, eingeleitet. Zum Vergleich mit der gesamten Personalzahl von ca. 14.260 Polizisten (Stand 1.1.1988) waren etwa 10,8 Prozent der Hessischen Polizeibeamten von einem Disziplinarverfahren betroffen. Als sonstige Gründe sind Einstellungen des Verfahrens auf besondere Weise zu verstehen, z.B. bedingt durch Tod oder Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis.

Die am häufigsten verhängte Disziplinarmaßnahme im nichtförmlichen Verfahren ist der Verweis, im förmlichen Verfahren ist es die Kürzung der Dienstbezüge. Auffällig ist hier auch, dass die Rate von Einstellungen in beiden Verfahrensarten, förmlich und nichtförmlich, zahlenmäßig sehr hoch ist.

Bei der Betrachtung des deutlich überwiegenden Anteils (92 Prozent) nichtförmlicher Verfahren wird erkennbar, dass Dienstvorgesetzte in der Erledigung bzw. Entscheidung von Disziplinarsachen eine entscheidende Rolle spielen. Diese Einflussnahme von Dienstvorgesetzten wird noch deutlicher, wenn man den Aspekt berücksichtigt, dass die Entscheidung, ob es sich im konkreten Fall um eine Dienstpflichtverletzung handelt, ebenfalls von dem Dienstvorgesetzten zu treffen ist³⁸⁷.

Um die disziplinarische Praxis näher zu untersuchen, werden die nichtförmlichen Disziplinarverfahren in sechs hessischen Polizeipräsidien in der folgenden Tabelle 4-8 vergleichend erläutert.

³⁸⁷ Vgl. Kunkel (1993), S. 85

Tabelle 4-8: Nichtförmliche Verfahren in sechs hessischen Polizeipräsidien im Zeitraum 1979 – 1988 (Prozentwerte in Klammern, bezogen auf die jeweilige Behörde)

Behörde (PP)	Beamte	Einleitung	Verweis	Geldbuße	Einstellung mit	Einstellung ohne	Sonstiges
Darmstadt	616	23 (3,7 %)	6 (26,1)	3 (13,1)	5 (21,7)	9 (39,1)	-
Frankfurt	3178	294 (9,3)	95 (32,3)	33 (11,2)	67 (22,8)	95 (32,3)	4 (1,4)
Gießen	606	10 (1,7)	8 (80,0)	2 (20,0)	-	-	-
Kassel	844	113 (13,4)	21 (18,6)	6 (5,3)	45 (39,8)	36 (31,9)	5 (4,4)
Offenbach	751	47 (6,3)	14 (29,8)	8 (17,1)	13 (27,7)	10 (21,3)	2 (4,3)
Wiesbaden	887	109 (12,3)	42 (38,5)	5 (4,6)	31 (28,5)	29 (26,6)	2 (1,8)
Insgesamt	6882	596 (8,7)	186 (31,2)	57 (9,6)	161 (27,0)	179 (30,0)	13 (2,2)

(Quelle: Eigene Darstellung nach Kunkel (1993), S. 229 ff)

Nach der Tabelle wurden 353 Fälle (59,2 Prozent) von 596 bereits eingeleiteten nichtförmlichen Disziplinarverfahren in sechs hessischen Polizeipräsidien eingestellt. Nur in 243 Verfahren (40,8 Prozent) wurden Disziplinarmaßnahmen wie Verweis (186 Fälle; 31,2 Prozent) und Geldbuße (57 Fälle; 9,6 Prozent) verhängt.

Auffällig ist, dass Disziplinarverfahren in den einzelnen Polizeipräsidien prozentual gesehen, in sehr unterschiedlichen Anteilen eingeleitet wurden und mit der Zunahme von Einleitungen der prozentuale Anteil der Einstellungen größer wird. Während in Gießen im gesamten Untersuchungszeitraum von 1979 bis 1988 mit nur 10 (1,7 Prozent) eine geringe Anzahl nichtförmlicher Verfahren eingeleitet wurden, war die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in Kassel 113 (13,4 Prozent) am höchsten. Dieser Unterschied spiegelt sich auch in der Rate der Einstellungen wider. In Gießen wurde

kein einziges nichtförmliches Verfahren eingestellt. Dagegen wurden in Kassel 86 (76,1 Prozent) der Verfahren mit der Einstellung abgeschlossen.

Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass „insbesondere in Gießen ein qualitativ höherer Bewertungsmaßstab an die Einleitung eines disziplinarischen Verfahrens gestellt wird, als dies offensichtlich in den anderen Präsidien der Fall ist. Anstatt bei Bekanntwerden eines Anfangsverdachts sofort, wie offenbar in Kassel, zu reagieren und ein Verfahren – mit allen negativen Folgen für den Beamten – einzuleiten, wird in Gießen zuerst geprüft, ob sich diese Vorwürfe konkretisieren“³⁸⁸.

Bemerkenswert ist, dass nicht nur die Anzahl der eingeleiteten nichtförmlichen Disziplinarverfahren, sondern auch die Art und Weise der verhängten Disziplinarmaßnahmen innerhalb der Behörden der Hessischen Vollzugspolizei gravierend voneinander abweichen³⁸⁹. Bei unentschuldigtem Fernbleiben vom Dienst stellte z.B. das Regierungspräsidium (RP) Darmstadt in zwei Fällen das Disziplinarverfahren ein, während das Polizeipräsidium (PP) Gießen einen Verweis erteilte und das PP Kassel eine Geldbuße in Höhe von DM 200 verhängte. Als ebenso unterschiedlich erweist sich die Bewertung von Nebentätigkeiten. Innerhalb der Behörde des PP Frankfurt erfolgte im Jahr 1982 ein Verweis, wohingegen das PP Wiesbaden einen Entscheidungsspielraum von einer Einstellung des Verfahrens bis zu einer Geldbuße in Höhe von DM 2.000 ausschöpfte³⁹⁰. Auch hier ist die unterschiedliche Gewichtung auffällig. Im RP Kassel wurde wegen einer Verunreinigung einer Dienstwaffe im Jahr 1987 ein Verweis verhängt, während ein Disziplinarverfahren bei der Hessischen Bereitschaftspolizeiabteilung trotz Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von sieben Monaten wegen fahrlässiger Tötung, eingestellt wurde³⁹¹.

Diese Beispiele zeigen, dass sich schon innerhalb von Behörden auch bei gleich gelagerten Dienstpflichtverletzungen keine einheitlichen Entscheidungen feststellen ließen und der Beamte keinesfalls voraussehen kann, wann gegen ihn ein Disziplinarverfahren eröffnet wird und mit welcher Maßnahme er zu rechnen hat. Außerdem ergeben sich Ungerechtigkeiten, wenn wegen ähnlich oder gleich gelagerter Dienst-

³⁸⁸ Ebd., S. 148

³⁸⁹ Vgl. ebd., S. 149

³⁹⁰ Vgl. ebd., S. 113

³⁹¹ Weitere ausführlichen Fälle siehe ebd., S. 149 ff

pflichtverletzungen unterschiedliche Disziplinarmaßnahmen durch den Dienstvorgesetzten ergriffen werden³⁹².

Die hohe Einstellungsquote in der vorher untersuchten Disziplinarpraxis weist andererseits darauf hin, dass die Disziplinalgewalt durch Dienstvorgesetzte kontrolliert und der betroffene Beamte gegen willkürliche Maßnahmen angemessen geschützt wird.

4.2. Betrachtung des Disziplinarrechts

Vor der Betrachtung der Strukturverbesserung im Disziplinarverfahren wird im Folgenden die Problematik des Disziplinarrechts erläutert, im Besonderen die Eingriffsmöglichkeit der Disziplinalgewalt in die Privatsphäre des Beamten durch Dienstvorgesetzte und das Verbot der Doppelbestrafung.

4.2.1. Achtungs- und Vertrauensverlust bei außerdienstlichem Fehlverhalten

(1) Außerdienstliches Verhalten

Da die disziplinarrechtliche Beurteilung eines Fehlverhaltens unterschiedlich geregelt ist, je nachdem, ob gemäß § 77 Abs. 1 Satz 1 bzw. Satz 2 BBG eine inner- oder außerdienstliche Pflichtverletzung vorliegt, wird zunächst geklärt, ob die Verfehlung des Beamten in den inner- oder außerdienstlichen Bereich fällt³⁹³.

Nach der klassischen formellen Betrachtungsweise mit den Komponenten „Dienstort“ und „Dienstzeit“ sind Handlungen, die außerhalb des Amtsbereiches und in der dienstfreien Zeit geschehen, als außerdienstlich zu bewerten³⁹⁴. Als Dienstort wird der räumliche Bereich, in dem ein Beamter seinen Dienst versieht, z.B. ein Pfändungsort für einen Gerichtsvollzieher, angesehen. Die Dienstzeit bestimmt sich grundsätzlich nach den gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen³⁹⁵.

Schwierig ist es dort, wo innerdienstliche und private Bereiche ineinander übergreifen. Auch während der Dienstzeit und im Dienstgebäude kann privates, außerdienstliches

³⁹² Vgl. ebd., S. 129

³⁹³ Vgl. Hellfritsch (1980), S. 15

³⁹⁴ Vgl. ebd., S. 15

³⁹⁵ Vgl. ebd., S. 16 f

Verhalten stattfinden. Ebenso können in der Freizeit und außerhalb des Dienstortes zum innerdienstlichen Pflichtenkreis gehörende Dinge verrichtet werden³⁹⁶.

Um diese Abgrenzungsproblematik zu beseitigen, verwendet Barth (1970) den Begriff „Freizeit“ als Kontrastbegriff zu „Dienstzeit“. Freizeit ist demzufolge der zeitlich umgrenzte Abschnitt, in dem „zwar das Dienstverhältnis fortbesteht, der Beamte sich auch innerhalb der Diensträume aufhalten mag, aber keine Dienstleistungen zu erbringen hat“³⁹⁷. Daher wird der Zigarettendiebstahl aus einem Automaten im Dienstgebäude als außerdienstliche Verfehlung angesehen³⁹⁸. Dennoch ist eine Abgrenzung nach formellen Kriterien nicht geeignet, wenn ein Beamter sich, z.B. in Form einer nächtlichen Trunkenheitsfahrt eines verbeamteten Kraftfahrers mit seinem Dienstfahrzeug, zwar zeitlich und räumlich außerdienstlich befindet, sein Fehlverhalten aber einen deutlichen Bezug zum Dienst aufweist³⁹⁹.

Nach der materiellen Betrachtungsweise wird die Abgrenzung überwiegend nur durch die Intensität der Auswirkungen des Verhaltens auf den Dienstbereich bestimmt⁴⁰⁰. Entscheidend ist nicht der äußere zeitliche und räumliche Zusammenhang mit dem Dienst, sondern die Rechtsnatur der verletzten Pflicht, nämlich ein unmittelbarer Eingriff in den Dienstbereich⁴⁰¹. Die außerdienstliche Trunkenheitsfahrt mit dem Privat-Kfz wird als ein außerdienstliches Verhalten gewertet, auch wenn sie sich etwa durch Dienstverspätung oder Haft mittelbar dienstlich auswirkt. Dagegen ist die Folge der Dienstunfähigkeit durch Restalkohol bei Dienstantritt oder durch Verlust der Fahrerlaubnis bei einem Berufskraftfahrer eine selbständig innerdienstliche Pflichtverletzung⁴⁰².

Diese materielle Betrachtungsweise gewährleistet ein hohes Maß sachgerechter Abgrenzung zwischen dem inner- und außerdienstlichen Verhalten. Daher ist sie geeignet, „den Kreis der außerdienstlichen Pflichtverletzungen so weit wie möglich einzuschränken und dadurch andererseits den Bereich der Privatsphäre des Beamten entsprechend auszudehnen“⁴⁰³.

³⁹⁶ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 152 f

³⁹⁷ Hellfritzsch (1980), S. 19

³⁹⁸ Vgl. ebd., S. 19

³⁹⁹ Vgl. ebd., S. 20 f

⁴⁰⁰ Vgl. ebd., S. 30

⁴⁰¹ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 153

⁴⁰² Vgl. ebd., S. 154

⁴⁰³ Vgl. Hellfritzsch (1980), S. 35

(2) Achtungs- und Vertrauensbeeinträchtigung bei außerdienstlichen Verhalten

Im Folgenden geht es nicht um die bereits erwähnten Abgrenzungsfragen des inner- und außerdienstlichen Verhaltens, sondern um die rechtliche Normstruktur des außerdienstlichen Fehlverhaltens.

Bei außerdienstlichem Verhalten liegt ein Dienstvergehen nach § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG in Verbindung mit § 54 Satz 3 BBG nur vor, wenn das Verhalten des Beamten „nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen“⁴⁰⁴. Nach dem Grundtatbestand des § 54 Satz 3 BBG muss das Verhalten des Beamten außerhalb des Dienstes „der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, das sein Beruf erfordert“⁴⁰⁵. Eine außerdienstliche Pflichtverletzung erfüllt aber dann den Tatbestand eines Dienstvergehens, wenn „als weiteres Tatbestandsmerkmal die besonderen qualifizierenden Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG erfüllt sind. Danach muss die Pflichtverletzung zu einer allgemein bedeutsamen Beeinträchtigung von Achtung und Vertrauen in Bezug auf das konkrete Amt des Beamten oder das Ansehen des Berufsbeamtentums führen, und sie muss hierzu auch nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet sein“⁴⁰⁶. Die Prüfung des außerdienstlichen Dienstvergehens hat in zwei Etappen zu erfolgen: Um die Überprüfung der konkretisierenden besonderen Qualifikationsmerkmale des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG zu eröffnen, muss die Pflichtwidrigkeit nach § 54 Satz 3 BBG zunächst bejaht werden⁴⁰⁷.

Die Normstruktur der § 54 Satz 3 und § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG macht deutlich, dass dem Verhalten eines Beamten im Privatbereich nur ausnahmsweise disziplinarrechtliche Bedeutung zukommen soll und die Privatsphäre des Beamten so weit wie möglich vor disziplinarischen Eingriffen der Dienstvorgesetzten zu schützen ist⁴⁰⁸. Diese Liberalisierungstendenz ist auf die gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen, die schon im Jahr 1967 durch wachsende Toleranz gegenüber dem außerdienstlichen Verhalten des Beamten geprägt war, zurückzuführen. Dabei wird vom Beamten

⁴⁰⁴ § 77 Abs. 1 Satz 2

⁴⁰⁵ § 54 Satz 3 BBG

⁴⁰⁶ BVerwGE (2002), Band 112, S. 23

⁴⁰⁷ Vgl. Weiß (2001), S. 43

⁴⁰⁸ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 152

außerdienstlich grundsätzlich kein wesentlich anderes Sozialverhalten erwartet als vom Durchschnittsbürger⁴⁰⁹.

Im Hinblick auf die Amtsstellung des Beamten wird eine Achtungs- und Vertrauensbeeinträchtigung vor allem dann in Betracht kommen, wenn das ihm vorgeworfene Verhalten Rückschlüsse darauf zulässt, dass „der Beamte die ihm im Rahmen seines konkret-funktionellen Amts obliegenden Dienstpflichten nicht oder unzureichend erfüllen wird“⁴¹⁰. Besteht zwischen dem vorgeworfenen Verhalten und den mit dem konkret-funktionellen Amt einhergehenden Aufgaben eine enge Verbindung, wie z.B. bei einem Eigentumsdelikt eines Kassenbeamten, ist von einer solchen Beeinträchtigung auszugehen⁴¹¹.

Wichtig ist dabei, dass ein Amtsträger von dem Statusträger unterschieden werden muss. Damit wird die Amtsbezogenheit nach § 54 Satz 3 BBG im außerdienstlichen Verhalten nicht mehr tatbestandlich in Betracht gezogen, wenn der Beamte statusrechtlich noch ein solcher ist, aber gerade kein Amt inne hat⁴¹²: Der Beamte als freigestellter Vertrauensmann der Schwerbehinderten hat kein konkret-funktionales Amt im dienstlichen Sinne ausgeübt⁴¹³.

Die Wahrung des „Ansehens des Berufsbeamtentums“ als disziplinarrechtliche Kategorie dient der Erhaltung der Grundlage eines allgemeinen Vertrauens in eine stabile gesetzestreue Verwaltung, die sich jedoch nicht auf das gesellschaftliche Ansehen des Beamten bezieht, indem dieser in die erzieherische Rolle eines Vorbilds für die Gesellschaft gedrängt und an einer bestimmten Moral gemessen wird⁴¹⁴.

Die Achtungs- und Vertrauensbeeinträchtigung muss bedeutsam sein. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Beeinträchtigung in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht das einer jeden außerdienstlichen Pflichtverletzung innewohnende Maß an disziplinarischer Relevanz deutlich überschreitet⁴¹⁵. Eine außerdienstliche Trunkenheitsfahrt nach § 316 StGB eines Beamten, dem das Führen eines Kraftfahrzeuges als Dienstaufgabe obliegt, beeinträchtigt das Vertrauen in die pflichtgemäße

⁴⁰⁹ Vgl. BVerwGE (2002), Band 112, S. 26

⁴¹⁰ DÖV (2002), S. 122

⁴¹¹ Vgl. ebd., S. 122

⁴¹² Vgl. Weiß (2001), S. 43

⁴¹³ Vgl. BVerwGE (2002), Band 112, S. 25

⁴¹⁴ Vgl. ebd., S. 26

Amterfüllung. Hingegen lässt eine einmalige vorsätzliche oder fahrlässige Trunkenheitsfahrt außerhalb des Dienstes keinen Schluss auf ein Dienstvergehen zu, sofern der Beamte dienstlich nicht mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges betraut ist⁴¹⁶.

Schließlich finden die Umstände des Einzelfalles Berücksichtigung für die Beurteilung, ob ein pflichtwidriges Verhalten die Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG erfüllt. Ein Dienstvergehen im höheren Dienst kann z.B. weitaus mehr das Vertrauen in der Öffentlichkeit zur Beamtenschaft beeinträchtigen, als ein Dienstvergehen in einer unteren Laufbahngruppe⁴¹⁷. Hierfür spielt die Gesamtpersönlichkeit des Beamten, wie z.B. seine bisherigen Leistungen oder disziplinarische Vorbelastungen, eine wesentliche Rolle⁴¹⁸: „Eine zweite außerdienstliche Straßenverkehrsgefährdung infolge alkoholbedingter Fahruntüchtigkeit (§ 315c Abs. 1 Nr. 1a StGB) stellt auch bei einem Beamten, der dienstlich nicht mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges betraut ist, eine Verletzung der ihm gemäß § 54 Satz 34 BBG obliegenden außerdienstlichen Wohlverhaltenspflicht dar, wenn eine vorhergehende, ebenfalls zu einem Schaden führende Trunkenheitsfahrt vor noch nicht langer Zeit strafrechtlich und disziplinar geahndet wurde“⁴¹⁹.

4.2.2. Verbot der Doppelbestrafung

Während es in der Betrachtung des außerdienstlichen Verhaltens um die Problematik des Eingriffs der Disziplinalgewalt in die Privatsphäre des Beamten durch Dienstvorgesetzte geht, wird im Folgenden die Problematik der Doppelbestrafung untersucht, das heißt, es wird der Frage nachgegangen, ob die Disziplinalgewalt durch Vorgesetzte mehrmals angewandt werden darf, wenn wegen desselben Sachverhalts bereits eine strafrechtliche oder ordnungsbehördliche Ahndung gegen den Beamten erfolgte.

(1) Rechtslage des Verbots der Doppelbestrafung

Bereits frühzeitig hat man die Problematik der Doppelbestrafung erkannt und sich damit auseinandergesetzt. Einerseits gilt der verfassungsrechtlich gesicherte Grund-

⁴¹⁵ Vgl. DÖV (2002), S. 122 f

⁴¹⁶ Vgl. BVerwGE (2002), Band 112, S. 27

⁴¹⁷ Vgl. Hellfritzsche (1980), S. 46 f

⁴¹⁸ Vgl. Claussen et al. (1990), S. 77

satz des Verbots der Doppelbestrafung „ne bis in idem“ in § 103 Abs. 3 GG auch entsprechend im Disziplinarrecht. Wegen der unterschiedlichen Anwendungsbereiche und Zwecke von Kriminalstrafe und Disziplinarmaßnahmen, nämlich Vergeltung für begangenes Unrecht einerseits und Gewährleistung der Ordnung und Integrität innerhalb eines Berufsstandes andererseits, schließt dieser Grundsatz jedoch nicht aus, das Vergehen eines Beamten nicht nur durch die Verhängung einer Kriminalstrafe, sondern auch disziplinarrechtlich zu ahnden⁴²⁰. Um diese unerwünschte Folge der Doppelbestrafung des Betroffenen zu vermeiden, wird die sinnvolle Handhabung des Opportunitätsprinzips von Seiten des Disziplinarvorgesetzten empfohlen⁴²¹.

Andererseits wurde diese Meinung wegen der zu engen Auslegung des Verbots der Mehrfachbestrafung des § 103 Abs. 3 GG kritisiert. Disziplinarmaßnahmen haben sowohl einen reinigenden Erziehungscharakter als auch einen sühnenden Vergeltungscharakter und das Disziplinarrecht hat sich zunehmend zu einer dem ordentlichen Strafrecht nachempfundenen Parallelerscheinung entwickelt. Disziplinarmaßnahmen wie z.B. die Kürzung der Dienstbezüge oder die Zurückstufung beschränken sich nicht nur auf das Dienstverhältnis, sondern berühren auch das Vermögen des Betroffenen in seinem allgemeinen bürgerlichen Status⁴²². Die Gleichartigkeit der Geldstrafe (Strafrecht) und der Geldbuße (Disziplinarrecht) erweckt zudem den Eindruck doppelter Bestrafung und wird vom Betroffenen auch so empfunden⁴²³. Die Mehrfachbestrafung ist daher insbesondere nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme nach strafgerichtlicher Verurteilung wegen desselben Sachverhalt ohne zusätzliche Notwendigkeit zu einer Doppelbestrafung des Betroffenen führen könnte⁴²⁴.

Dieser andauernde Streit bezüglich des Verbotes der Doppelbestrafung wurde durch die Gesetzgebung anhand der Bundesdisziplinarordnung (§ 14 BDO a.F.) im Jahr 1967 gelöst, und die Neuordnung wurde im Jahr 2001 als eine neue Vorschrift (§ 14 BDG) des Bundesdisziplinargesetzes eingeführt und in wesentlichen Punkten neu

⁴¹⁹ BVerwGE (2002), Band 114, S. 212

⁴²⁰ Vgl. Reinstein (2004), S. 122 f

⁴²¹ Vgl. ebd., S. 122

⁴²² Vgl. ebd., S. 124 f

⁴²³ Vgl. ebd., S. 127

⁴²⁴ Vgl. ebd., S. 128 f

gefasst. Die neue Vorschrift des § 14 BDG (Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen nach Straf- oder Bußgeldverfahren) lautet: „(1) Ist gegen einen Beamten im Straf- oder Bußgeldverfahren unanfechtbar eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt worden oder kann eine Tat nach § 153a Abs. 1 Satz 5 oder Abs. 2 Satz 2 der Strafprozessordnung nach der Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden, darf wegen desselben Sachverhalts

1. ein Verweis, eine Geldbuße oder eine Kürzung des Ruhegehalts nicht ausgesprochen werden,
2. eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Zurückstufung nur ausgesprochen werden, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten.

(2) Ist der Beamte im Straf- oder Bußgeldverfahren rechtskräftig freigesprochen worden, darf wegen des Sachverhalts, der Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung gewesen ist, eine Disziplinarmaßnahme nur ausgesprochen werden, wenn dieser Sachverhalt ein Dienstvergehen darstellt, ohne den Tatbestand einer Straf- oder Bußgeldvorschrift zu erfüllen“⁴²⁵.

Die neue Vorschrift des § 14 BDG befasst sich zunächst mit der Frage, „inwieweit eine disziplinarrechtliche Sanktionierung neben eine strafgerichtliche oder behördliche Ahndung treten darf“⁴²⁶. Bei der Verhängung einer Sanktion im Rahmen eines Straf- oder Bußgeldverfahrens wegen einer Tat, die zugleich ein Dienstvergehen ist, geht die Vorschrift davon aus, dass „der Zweck der disziplinarischen Reaktion bereits durch die strafrechtliche oder behördliche Ahndung erreicht ist“⁴²⁷.

Nach der dem Schutz des Beamten dienenden Vorschrift des § 14 BDG ist die zusätzliche Verhängung von Disziplinarmaßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen. In besonders schweren Fällen ist neben der Kriminal- bzw. Behördenstrafe ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen eine disziplinarische Sanktion möglich. Eine zusätzliche Disziplinarmaßnahme kommt nur dann in Betracht, wenn die Strafe oder Ordnungsmaßnahme nicht ausreicht, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten⁴²⁸.

⁴²⁵ § 14 BDG (Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahme nach Straf- oder Bußgeldverfahren)

⁴²⁶ BT-Drucksache 14/4659 (2000), Band 660, S. 38

⁴²⁷ Ebd., S. 38

⁴²⁸ Vgl. Reinstein (2004), S. 129

(2) Voraussetzungen des Maßnahmeverbots

Nach der Vorschrift des § 14 Abs. 1 BDG ist wegen desselben Sachverhalts die Verhängung der Disziplinarmaßnahmen „Verweis“, „Geldbuße“ und „Kürzung des Ruhegehalts“ ausgeschlossen, weil der Zweck der disziplinarrechtlichen Reaktion schon durch die strafgerichtliche oder ordnungsbehördliche Ahndung erreicht ist⁴²⁹. Im Folgenden werden die Voraussetzungen des Maßnahmeverbots der Doppelsanktionierung erläutert.

Erstens muss gegen einen Beamten im Straf- oder Bußgeldverfahren rechtskräftig eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt worden sein bzw. darf eine Tat nach § 153a Abs. 1 Satz 5 oder Abs. 2 Satz 2 der Strafprozessordnung (StPO) nach der Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden⁴³⁰. Strafen in diesem Sinne sind alle Verurteilungen nach dem StGB oder den strafrechtlichen Nebengesetzen. Dabei kommt es nicht auf die Vollstreckung an, so dass auch eine Strafaussetzung zur Bewährung unbedeutend ist⁴³¹. Die Geldbuße ist der durch einen Bußgeldbescheid nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) §§ 17, 65 verhängte Geldbetrag. Ordnungsmaßnahmen sind solche nach der Strafprozessordnung (StPO), der Zivilprozessordnung (ZPO) und dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), z.B. Maßnahmen gegen Zeugen und Sachverständige wegen unentschuldigtem Ausbleibens (§§ 51, 70, 77 StPO und §§ 390, 409 ZPO), Maßnahmen wegen ungebührlichen Verhaltens vor Gericht (§ 178 GVG) oder wegen unentschuldigtem Ausbleibens als Schöffe (§ 56 GVG)⁴³². Da eine auf der Grundlage des § 153a StPO erfolgte Geldzahlung oder sonstige Auflagen und Weisungen von den Betroffenen stets als eine der Geldstrafe bzw. Geldbuße gleichzusetzende „Strafe“ empfunden wird, besteht auch die Notwendigkeit, das Maßnahmeverbot der Doppelahndung anzuwenden, wenn ein sachgleiches Strafverfahren nach § 153a StPO eingestellt worden ist⁴³³.

Zweitens muss der straf- oder ordnungsrechtlich geahndete Sachverhalt mit dem disziplinarrechtlichen Sachverhalt identisch sein. Für die Sachverhaltsidentität ist

⁴²⁹ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 137

⁴³⁰ Vgl. ebd., S. 138

⁴³¹ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 378

⁴³² Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 139

nicht die straf- oder disziplinarrechtliche Würdigung der Tat, sondern der wirkliche Geschehensablauf entscheidend⁴³⁴. Ist z.B. das Fehlverhalten eines Beamten vom Strafgericht als Trunkenheitsfahrt mit fahrlässiger Tötung, im Disziplinarverfahren jedoch als Vollrauschtat beurteilt worden, liegt doch aufgrund des übereinstimmend anzunehmenden Geschehensablaufs Sachverhaltsidentität vor und erfolgt daher die Anwendung des § 14 BDG⁴³⁵.

Problematisch ist es, wenn ein Beamter mehrere Dienstpflichtverletzungen begeht, die nach dem Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens einer einheitlichen disziplinarrechtlichen Bewertung zuzuführen sind, jedoch nicht alle Pflichtverletzungen bereits durch Strafe oder Ordnungsmaßnahme geahndet werden. Wenn ein Beamter z.B. eine bereits strafrechtlich zur Verantwortung gezogene Trunkenheitsfahrt begangen hat, aber daneben auch unentschuldigt dem Dienst ferngeblieben ist, fehlt es wegen des Grundsatzes der Einheit des Dienstvergehens an der erforderlichen Sachverhaltsidentität⁴³⁶. Das Maßnahmeverbot des § 14 BDG bleibt ausnahmsweise anwendbar, wenn der übrig gebliebene Teil des Dienstvergehens ein so geringes disziplinares Gewicht aufweist, dass er gegenüber dem bereits geahndeten Sachverhalt kaum bzw. nur als nachgeordneter Annex Bedeutung besitzt. Dies gilt auch, wenn kein sachlicher bzw. zeitlicher Zusammenhang zwischen den außerdisziplinarrechtlich geahndeten und den nicht hiervon erfassten Pflichtverletzungen besteht und dadurch eine gewisse Selbständigkeit der Dienstpflichtverletzung vorliegt⁴³⁷.

(3) Erfordernis der zusätzlichen Pflichtenanmahnung

Nach § 14 Abs. 1 BDG dürfen Disziplinarmaßnahmen wie die Kürzung der Dienstbezüge oder die Zurückstufung wegen desselben Sachverhalts nur verhängt werden, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten. Hier wird die Möglichkeit der bedingt zulässigen Doppelsanktionierung an die besondere Voraussetzung der erforderlichen Pflichtenanmahnung geknüpft⁴³⁸. Die früher noch geltende Voraussetzung der Ansehenswahrung ist jedoch entfallen, weil „kein Grund dafür bestehen kann, auf eine individuell notwendige Einwirkung auf den Be-

⁴³³ Vgl. ebd., S. 139

⁴³⁴ Vgl. ebd., S. 139

⁴³⁵ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 380

⁴³⁶ Vgl. Reinstein (2004), S. 130

⁴³⁷ Vgl. ebd., S. 130

⁴³⁸ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 138

amten nur deshalb zu verzichten, weil der Schutz des abstrakten Ansehens des Beamtentums dies nicht ohne weiteres gebietet“⁴³⁹.

Dieses zusätzliche Pflichtenahnungsbedürfnis ist nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund der besonderen Umstände der Verfehlung oder der Persönlichkeit des Beamten die Besorgnis besteht, dass „der Beamte sich durch die straf- oder ordnungsrechtliche Sanktion nicht davon abhalten lassen wird, erneut seine Pflicht zu verletzen“⁴⁴⁰. Das zusätzliche Pflichtenahnungsbedürfnis kann also nicht ausschließlich mit allgemeinen generalpräventiven Erwägungen oder dem Hinweis auf die Schwere des Dienstvergehens, sondern nur aufgrund einer umfassenden Beurteilung aller Umstände des Einzelfalles begründet werden⁴⁴¹. Dabei spielt die konkret-individuelle Prüfung der Gesamtpersönlichkeit des Beamten eine erhebliche Rolle. Für die Würdigung der Gesamtpersönlichkeit des Beamten können frühere dienstliche Beurteilungen, Zurechtweisungen, Missbilligungen und Disziplinarmaßnahmen, aber auch frühere strafgerichtliche Verurteilungen von entscheidender Bedeutung sein⁴⁴².

Besteht eine konkrete persönlichkeitsbedingte Wiederholungsgefahr einer gleichartigen oder ähnlichen Pflichtverletzung, ergibt sich eine zusätzliche Pflichtenahnung⁴⁴³. Diese Wiederholungsgefahr muss jedoch für den dienstlichen Bereich bestehen. Ist die Würdigung als Dienstvergehen von außerdienstlichen Straftaten ohne dienstliche Auswirkung fragwürdig, wie z.B. wenn ein Bahnpolizist eine außerdienstliche Trunkenheitsfahrt begeht, aber trotz Dienstführerschein im Dienst nicht als Kraftfahrer eingesetzt ist, wird ein zusätzliches Maßregelungsbedürfnis nicht konkret dargelegt. Denn Disziplinarrecht hat nicht die Aufgabe, ohne Zusammenhang mit den funktionalen Verwaltungsinteressen aus Beamten bessere Menschen zu machen⁴⁴⁴.

⁴³⁹ BT-Drucksache 14/4659 (2000), Band 660, S. 38

⁴⁴⁰ Bauschke et al. (2003), S. 140

⁴⁴¹ Vgl. ZBR (1983), S. 150

⁴⁴² Vgl. ebd., S. 150

⁴⁴³ Vgl. Reinstein (2004), S. 135

⁴⁴⁴ Vgl. Köhler et al. (1994), S. 384

4.3. Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen

Eine zunehmende hohe Einstellungsrate von Disziplinarverfahren bedeutet, wie erwähnt, dass die willkürlichen Disziplinarmaßnahmen zurückgegangen bzw. kontrolliert sind. Andererseits bedeutet es, dass der Rechtsschutz der betroffenen Beamten im Disziplinarverfahren sichergestellt ist.

Im Folgenden wird die Strukturverbesserung im Disziplinarverfahren als ein Kontrollmechanismus gegen willkürliche Disziplinargewalt untersucht. Vor den Betrachtungen der Strukturverbesserung, am Beispiel der Netze der GdP-Disziplinarbevollmächtigten und deren Bemühungen zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen, wird zunächst deren Rechtslage erläutert.

4.3.1. Rechtslage der Bevollmächtigten und Beistände

(1) Bevollmächtigte

Die gewollte Vertretung durch Bevollmächtigte und die Hinzuziehung von Beiständen im Disziplinarverfahren ergibt sich aus § 20 Abs. 1 BDG und § 3 BDG in Verbindung mit § 14 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und § 67 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁴⁴⁵: Die ausdrückliche Nennung des VwVfG und der VwGO nach dem § 3 BDG als ergänzende Vorschriften für das Disziplinarverfahren macht die Abkehr des Disziplinarrechts von strafprozessualen Kategorien deutlich⁴⁴⁶.

Ein Beamter kann sich nach § 14 Abs. 1 Satz 1 VwVfG im Disziplinarverfahren durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen⁴⁴⁷. Als Bevollmächtigte können nicht nur Rechtsanwälte, sondern auch alle im Verfahren handlungsfähige natürliche Personen, auch unabhängig von der Staatsangehörigkeit, bestellt werden, sofern nicht besondere Gründe aufgrund anderer Rechtsvorschriften dem entgegenstehen⁴⁴⁸. Es steht dem Beamten frei zu entscheiden, ob er Verfahrenshandlungen selbst vornehmen

⁴⁴⁵ Vgl. Bauschke et al. (2003), S. 158

⁴⁴⁶ Vgl. ebd., S. 96

⁴⁴⁷ Vgl. Claussen et al. (2003), S. 96

⁴⁴⁸ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 263

will oder sich durch einen von ihm selbst bestimmten Bevollmächtigten vertreten lassen möchte⁴⁴⁹.

Das allgemeine Bürgerrecht, sich vertreten zu lassen, ist eine wesentliche Folgerung aus dem Rechtsstaatsprinzip und der darin begründeten Grundsätze der „Waffengleichheit“ und Fairness im Disziplinarverfahren gegenüber der professionellen Verwaltung⁴⁵⁰. In diesem Sinne ist ein Bevollmächtigter im Disziplinarverfahren ein selbständiges, dem beschuldigten Beamten zur Seite stehendes Organ der Rechtspflege. Er ist deshalb nicht zur Unparteilichkeit verpflichtet, sondern zur Einseitigkeit gegenüber den Behörden und dem Disziplinargericht berechtigt⁴⁵¹. Er ist jedoch gleichwohl der Pflicht zur Sachlichkeit und zur Wahrheit unterzogen. Zur substantiellen Effektivität der Verteidigung im Disziplinarverfahren muss er das Vergehen des betroffenen Beamten weder aufdecken noch ihn bloßstellen, und er muss naturgemäß auch nicht gegen seinen Mandanten plädieren. Die Grenze wird dort zu ziehen sein, wo sich der Bevollmächtigte selbst strafbar machen würde; so darf er z.B. nicht versuchen, den Mandanten mittels einer Urkundenfälschung vor einer Verurteilung zu schützen⁴⁵².

Der Umfang der Vollmacht im Disziplinarverfahren ist nach § 14 Abs. 1 Satz 2 VwVfG grundsätzlich unbeschränkt, sofern sich aus ihrem Inhalt nicht etwas anderes ergibt⁴⁵³. Mit Ausnahme höchstpersönlicher Verfahrenshandlungen des betroffenen Beamten darf der Bevollmächtigte für diesen alle Verfahrenshandlungen vornehmen, insbesondere Erklärungen abgeben, Anträge stellen, Akteneinsichtsrecht verlangen, sowie auch Erklärungen der Behörde bzw. anderer Verfahrensbeteiligter und Beweisergebnisse entgegennehmen⁴⁵⁴.

Anders ist es nur, wenn die Vollmacht inhaltlich beschränkt ist. Da die der Behörde übermittelte Vollmachtserklärung nur das Außenverhältnis regelt, können weitere Einschränkungen im Verhältnis zwischen Bevollmächtigtem und Beamten nach dem Inhalt des Rechtsgeschäfts getroffen werden⁴⁵⁵. Da eine Annahme zugunsten einer nicht eingeschränkten Vollmacht besteht, sind derartige Beschränkungen jedoch für die Behörde nur von Belang, wenn sie sich aus dem Inhalt der ihr vorgelegten Voll-

⁴⁴⁹ Vgl. Ziekow (2006), S. 122

⁴⁵⁰ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 260 f

⁴⁵¹ Vgl. Köhler (1994), S. 473

⁴⁵² Vgl. ebd., S. 473 f

⁴⁵³ Vgl. Clausen (2004), S. 322

⁴⁵⁴ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 262

macht, nämlich „grundsätzlich aus der der Behörde vorgelegten und auch den anderen Beteiligten aufgrund des Rechts auf Akteneinsicht zugänglichen Vollmachtsurkunde, ergeben oder aber der Behörde und den übrigen Beteiligten bekannt sind“⁴⁵⁶. Aufgrund der Vertretungsfunktion muss der betroffene Beamte grundsätzlich nicht weiter persönlich im Disziplinarverfahren anwesend sein. Alle Verfahrenshandlungen des Bevollmächtigten binden den Beamten in gleicher Weise, wie wenn er sie selbst vorgenommen hätte⁴⁵⁷. Das führt z.B. dazu, dass sich der Beamte ein Verschulden des Bevollmächtigten bei der Wahrung von Fristen zurechnen lassen muss⁴⁵⁸.

Trotz der Bestellung eines Bevollmächtigten im Disziplinarverfahren wird die Befugnis des betroffenen Beamten zu eigenem Sachvortrag und eigenen Verfahrenshandlungen weiterhin nicht beschränkt⁴⁵⁹. Bei dadurch entstehenden widersprechenden Anträgen oder Erklärungen des Beamten und seines Bevollmächtigten bei einer Behörde hat im Zweifel die jeweils zuletzt eingegangene Willenserklärung den Vorrang, und zwar als Abänderung oder Ergänzung der ersten. Allerdings ist die Behörde auf Grund ihrer Ermittlungspflichten nach §§ 24 ff VwVfG verpflichtet, das jeweilige Vorbringen nach der sich aus dem Sachzusammenhang ergebenden Bedeutung aus sich heraus zu werten und weiterhin zurückzufragen, wenn ein offensichtlicher Widerspruch zwischen dem jeweils Vorgebrachten oder ein wesentlicher Dissens besteht⁴⁶⁰.

Wenn ein Bevollmächtigter für das Disziplinarverfahren bestellt wird, wendet sich die Behörde nach § 14 Abs. 3 Satz 1 an ihn. Dies umfasst alle Formen der Kontaktaufnahme, insbesondere solche mündlicher, schriftlicher sowie fernmündlicher Art⁴⁶¹. Der Bevollmächtigte ist für das Verfahren primärer und grundsätzlich einziger Ansprechpartner der Behörde⁴⁶². Aber diese Vorschrift ist nicht zwingend, sondern für die Behörde nur als „Soll-Vorschrift“, die in Ausnahmefällen Abweichungen zulässt, geregelt. Dadurch soll das öffentliche Interesse an einer zweckmäßigen und effekti-

⁴⁵⁵ Vgl. Porz (2006), S. 185

⁴⁵⁶ Kopp et al. (2008), S. 264

⁴⁵⁷ Vgl. ebd., S. 262

⁴⁵⁸ Vgl. Clausen (2004), S. 322

⁴⁵⁹ Vgl. Proz (2006), S. 186

⁴⁶⁰ Vgl. Bonk et al. (2001), S. 462

⁴⁶¹ Vgl. ebd., S. 466

⁴⁶² Vgl. Proz (2006), S. 185

ven Verfahrensgestaltung, aber auch der Schutz des betroffenen Beamten, der sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lässt, gewährleistet werden⁴⁶³.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Soll-Vorschrift ein freies Belieben der Behörde zulässt, sondern dass sie in der Regel zum Kontakt mit dem Bevollmächtigten verpflichtet ist, aber auch ein atypischer Fall oder ein sonstiger wichtiger Grund für die unmittelbare Kontaktaufnahme mit dem Beamten selbst vorliegen kann. Ein solcher Fall kann z.B. gegeben sein, wenn der Bevollmächtigte wiederholt auf Zuschriften nicht reagiert oder wenn die Erledigung eines Details dringlich, der Bevollmächtigte aber nicht erreichbar ist⁴⁶⁴.

Im Rahmen der persönlichen Mitwirkungspflichten des Beamten nach § 14 Abs. 3 Satz 3 VwVfG im Verbindung mit § 26 Abs. 2 VwVfG kann die Behörde sich auch ohne Vorliegen einer atypischen Situation direkt an den Beamten selbst wenden⁴⁶⁵. Dabei umfasst der Bereich der Mitwirkungspflichten alle Auskünfte und auch die Vorlage sämtlicher Urkunden und Unterlagen. Wegen des Bezugs auf die Sachverhaltsfeststellung geht es in den Mitwirkungspflichten jedoch nicht um verfahrensrechtliche Erklärungen oder rechtliche Stellungnahmen zum Verfahrensgegenstand⁴⁶⁶.

Wendet sich die Behörde nicht an den Bevollmächtigten, sondern direkt an den Beamten selbst, soll der Bevollmächtigte nach § 14 Abs. 3 Satz 3 verständigt werden, damit er über den Stand des Disziplinarverfahrens auf dem Laufenden bleibt. Für die Verständigung reicht in der Regel die einfache Übersendung einer Fotokopie des an den Beamten gerichteten Schreibens der Behörde an den Bevollmächtigten aus. Soweit Gespräche und Ähnliches mit dem Beamten stattgefunden haben, muss der Bevollmächtigte über Art und Ergebnis der Kontaktaufnahme informiert werden⁴⁶⁷. Nach der Entscheidung des BVerwG vom 10.07.1984⁴⁶⁸ dient die Verständigungspflicht neben dem öffentlichen Interesse an einer zweckmäßigen Verfahrensgestaltung dem Schutz des betroffenen Beamten, nicht jedoch dem eigenen Interesse des Bevollmächtigten⁴⁶⁹.

⁴⁶³ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 266 f

⁴⁶⁴ Vgl. Bonk et al. (2001), S. 466 f

⁴⁶⁵ Vgl. Proz (2006), S. 186

⁴⁶⁶ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 267 f

⁴⁶⁷ Vgl. ebd., S. 268

⁴⁶⁸ Siehe NJW (1985), S. 339 f

(2) Beistände

Nach § 14 Abs. 4 Satz 1 kann ein Beamter zu Verhandlungen und Besprechungen im Disziplinarverfahren mit einem Beistand erscheinen. Der Beistand tritt jedoch nicht an die Stelle des Bevollmächtigten, sondern nur zusammen mit dem Beamten oder Bevollmächtigten auf. Anders als beim Bevollmächtigten erfolgt die Hinzuziehung eines Beistandes nur zur Unterstützung und ohne eine Vertretungsbefugnis des Beamten⁴⁷⁰. Diese Vorschrift eröffnet dem Beamten die Möglichkeit, sich bei seinen Verhandlungen mit der Behörde der Unterstützung einer vertrauensvollen Person zu versichern und sich damit die Wahrung seines Rechtes zu erleichtern⁴⁷¹.

Der Beistand kann nur in Anwesenheit des Beamten verhandeln. Allein kann er keine Erklärungen abgeben. Kurzfristige Abwesenheit ist jedoch unschädlich⁴⁷². Wegen der einschränkenden Formulierung des Abs. 4 „zu Verhandlungen und Besprechungen“ könnte der Anwendungsbereich der Hinzuziehung eines Beistandes auf den ersten Blick auf mündliche Erörterungen beschränkt sein. Aber er umfasst auch schriftliche Akte. Gemäß § 14 Abs. 6 Satz 1, der die Zurückweisung von Bevollmächtigten und Beiständen gemeinsam für mündliche oder schriftliche Äußerungen regelt, kann das in der Verhandlung Vorgetragene auch schriftlich formuliert und der Behörde anlässlich der mündlichen Erörterung übergeben werden⁴⁷³.

Zum Schutz des Beamten entspricht diese Auslegung dem praktischen Bedürfnis, sich bei schriftlichen Ausführungen unterstützen zu lassen, auch wenn ein Beamter im Übrigen ohne Bestellung eines Bevollmächtigten seine Sache selbst führen möchte⁴⁷⁴.

Bei widersprechendem Vortrag gilt nach § 14 Abs. 4 Satz 2 das von dem Beistand Vorgetragene als von dem Beamten selbst vorgebracht, soweit dieser nicht unverzüglich widerspricht. Diese Regelung stellt sicher, wessen Vortrag die Behörde werten soll⁴⁷⁵. Fraglich ist, welcher Zeitpunkt für ein unverzügliches Widersprechen entscheidend sein soll. Für den Regelfall kann erwartet werden, dass „der Beteiligte dem Vortrag seines Beistandes sofort, zumindest aber noch im Laufe der Verhand-

⁴⁶⁹ Vgl. Bonk et al. (2001), S. 467

⁴⁷⁰ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 269

⁴⁷¹ Vgl. Bonk et al. (2001), S. 468

⁴⁷² Vgl. Clausen (2004), S. 327

⁴⁷³ Vgl. Porz (2006), S. 187

⁴⁷⁴ Vgl. Kopp et al. (2008), S. 269

lung widerspricht, da nach deren Abschluss die Behörde von einem Verhandlungsergebnis ausgehen muss“⁴⁷⁶.

4.3.2. Rechtsschutz durch GdP-Disziplinarbevollmächtigte

(1) Aufgabenbereich des GdP-Disziplinarbevollmächtigten

Nach § 3 der Satzung der Gewerkschaft der Polizei (GdP) Landesbezirk NRW in Verbindung mit § 1 Rechtsschutzordnung (RSO) der GdP gewährt der Landesbezirk seinen Mitgliedern Rechtsschutz. Die GdP sorgt ausdrücklich für Schutz und Sicherheit im Polizeiberuf, da die besonderen unerwarteten Gefahren des Polizeiberufes einen speziellen Rechtsschutz bei Streitfällen erfordern, die sich aus dem Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis ergeben⁴⁷⁷. Die Rechtsschutzleistung erstreckt sich auf umfassende kostenlose Rechtsberatungen und die Unterstützung der Mitglieder durch Übernahme von Kosten bei Rechtsstreitigkeiten in der als angemessen anerkannten Höhe⁴⁷⁸. Für die effektive Gewährung des Rechtsschutzes wurde eine Rechtsschutzkommission des Landesbezirkes gegründet, die aus drei ständigen Mitgliedern und drei durch den Delegiertentag auf die Dauer von vier Jahren gewählten Ersatzmitgliedern besteht. In Disziplinarsachen übernehmen bis zur ersten Instanz jedoch die Kreisgruppen diese Aufgaben⁴⁷⁹.

Der Rechtsschutz erfolgt nur auf einen schriftlichen Antrag hin und wird zunächst nur für eine Instanz gewährt. Für jede weitere Instanz ist er neu zu beantragen und zu begründen⁴⁸⁰. Rechtsschutzanträge werden auf dem vorgesehenen Formblatt über die Kreisgruppe beim Landesbezirk gestellt. Die Kreisgruppe prüft ohne Ablehnungsbefugnis, ob die Voraussetzungen für eine Rechtsschutzgewährung vorliegen und Fristen zu beachten sind. Mit ihrer Stellungnahme zu jedem Rechtsschutzantrag gibt sie diesen unverzüglich und unmittelbar an den Landesbezirk weiter⁴⁸¹.

⁴⁷⁵ Vgl. Ziekow (2006), S. 127

⁴⁷⁶ Bonk et al. (2001), S. 469

⁴⁷⁷ Vgl. GdP (2007), S. 11

⁴⁷⁸ Vgl. Kuhl (2005), S. 164

⁴⁷⁹ Vgl. ebd., S. 168

⁴⁸⁰ Vgl. ebd., S. 166

⁴⁸¹ Vgl. ebd., S. 170

Das Netz der GdP-Disziplinarbevollmächtigten⁴⁸² besteht in NRW aus 70 Kreisgruppen⁴⁸³ und wird von Berufskollegen gebildet. Das Land NRW ist das erste Bundesland, in dem es engagiert und wirkungsvoll gestaltet wurde. Jede Kreisgruppe stellt mindestens einen GdP-Disziplinarbevollmächtigten zur Verfügung; insgesamt ca. 150 (Stand: August 2008) für das Land NRW. Die Bevollmächtigten begleiten das gesamte Disziplinarverfahren in allen Fällen von Beginn an bis zur Entscheidung und nehmen die nach dem Gesetz vorgeschriebenen Rechte bis zum Verwaltungsgericht wahr⁴⁸⁴.

Um ihre Aufgaben effektiv vorzubereiten, nehmen die GdP-Disziplinarbevollmächtigten an den von der GdP NRW jährlich in der Kolping-Bildungsstätte in Soest angebotenen zwei Seminaren und einer Tagung teil. So findet zum Thema „Das behördliche Disziplinarverfahren“ in jedem Jahr ein dreitägiges Grundseminar für Disziplinarbevollmächtigte statt. Zusätzlich folgt ein weiteres dreitägiges Aufbauseminar zum Thema „Das gerichtliche Disziplinarverfahren“. Außerdem findet eine zweitägige Tagung als Podiumsdiskussion für praktizierende Disziplinarbevollmächtigte statt⁴⁸⁵. In diesen drei Veranstaltungen bietet sich den Disziplinarbevollmächtigten die Möglichkeit, nicht nur sachgerechte verfahrensrechtliche bzw. materielle Aspekte in Disziplinarsachen zu verstehen, sondern durch Erfahrungsaustausch und Diskussion anhand praktischer Fälle auch wichtige Arbeitshinweise für die Praxis zu erhalten⁴⁸⁶.

Gute Rechtskenntnisse allein reichen nicht aus, um mögliche Probleme in der disziplinarischen Praxis zu bewältigen, da ein entscheidender Unterschied zwischen rechtswissenschaftlicher Erkenntnis und ihrer situationsangemessenen Interpretation

⁴⁸² Mit dem zum 01.01.2002 in Kraft getretenen Bundesdisziplingesetz wurde der Disziplinarverteidiger in „Disziplinarbevollmächtigter“ umbenannt. Die wesentlichen Novellierungen sind, dass die früher weitgehend strafrechtlich orientierten Normen der Bundesdisziplinarordnung abgelöst wurden und die Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts übernommen wurden; siehe Kuhl (2005), Vorwort. Andererseits ist der entscheidende Unterschied zwischen dem früheren Verteidiger und dem Bevollmächtigten im Disziplinarverfahren, dass „der Bevollmächtigte seine Rechte nur aus den Befugnissen des Beamten ableitet. Dies führt dazu, dass ein Verschulden des Bevollmächtigten dem Vertretenen zugerechnet wird. Also kann der Beamte keine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand verlangen, wenn der Bevollmächtigte eine Frist versäumt“ (Claussen et al. (2003), S. 97).

⁴⁸³ Die Organisation der GdP NRW besteht aus 6 Bezirksverbänden und 70 Kreisgruppen; siehe GdP NRW (2004), S. 12

⁴⁸⁴ Vgl. Kuhl (2007), S. 1

⁴⁸⁵ Siehe Bildungsprogramm (Rechtsseminare) 2006 – 2008 der GdP NRW

⁴⁸⁶ Siehe Bildungsinhalte der Rechtsseminare 2006 – 2008 der GdP NRW

und Anwendung besteht. Eine Verstärkung praxisorientierter Ausbildungsinhalte erscheint in diesem Zusammenhang richtungsweisend⁴⁸⁷.

(2) Erhebungsergebnisse der GdP-Disziplinarbevollmächtigten

Um die bisherigen Ergebnisse der Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen in der Polizei zu veranschaulichen, werden die gegenwärtig vorhandenen, nur begrenzt erhobenen Ergebnisse der GdP-Disziplinarbevollmächtigten, die überwiegend von 2000 bis 2007 erfasst wurden, untersucht. Die Erhebungsergebnisse basieren auf insgesamt 482 Fälle. In der folgenden Tabelle 4-9 werden nur die häufig vorkommenden Dienstvergehen berücksichtigt.

Tabelle 4-9: Erhebungsergebnisse der GdP Disziplinarbevollmächtigten (Prozentwerte in Klammern, bezogen auf das jeweilige Dienstvergehen)

Dienstvergehen	Missbilligung	Warnung	Verweis	Geldbuße	Kürzung	Zurückstufung	Entfernung	Einstellung	Sonstige	Summe
Wohlverhalten	9 (8,3)	8 (7,4)	14 (13,0)	9 (8,3)	1 (0,9)			64 (59,3)	3 (2,8)	108 (22,4)
Gehorsamspflicht	3 (12,5)	2 (8,3)	3 (12,5)	1 (4,2)				13 (54,2)	2 (8,3)	24 (5,0)
Nebentätigkeit	3 (12,5)	2 (8,3)	6 (25,0)	6 (25,0)				7 (29,2)		24 (5,0)
Diebstahl	1 (4,8)		1 (4,8)	2 (9,5)	1 (4,8)		2 (9,5)	14 (66,7)		21 (4,4)
Fernbleiben vom Dienst.	2 (9,5)	6 (28,6)	3 (14,3)					10 (47,6)		21 (4,4)
Trunkenheitsfahrt	1 (4,8)			1 (4,8)	2 (9,5)			16 (76,2)	1 (4,8)	21 (4,4)
Körperverletzung	1 (5,0)			2 (10,0)			1 (5,0)	15 (75,0)	1 (5,0)	20 (4,1)
Strafvereitelung im Amt	2 (13,3)							12 (80,0)	1 (6,7)	15 (3,1)
Betrug			1 (7,7)	2 (15,4)	1 (7,7)			9 (69,2)		13 (2,7)
Hingabepflicht	1 (7,7)		2 (15,4)	1 (7,7)	1 (7,7)			7 (53,8)	1 (7,7)	13 (2,7)

⁴⁸⁷ Vgl. Haseloaw et al. (2003), S. 136 ff

Körperverletzung im Amt			2 (15,4)	3 (23,1)				8 (61,5)		13 (2,7)
Alkohol im Dienst			1 (9,1)		1 (9,1)			9 (81,8)		11 (2,3)
Verkehrsunfall		1 (10,0)	2 (20,0)					7 (70,0)		10 (2,1)
Uneigennützigkeit		2 (22,2)	1 (11,1)					6 (66,7)		9 (1,9)
Verkehrsunfall flucht			1 (11,1)					8 (88,9)		9 (1,9)
...
...
Insgesamt	39 (8,1)	34 (7,1)	56 (11,6)	40 (8,3)	8 (1,7)	1 (0,2)	3 (0,6)	285 (59,1)	16 (3,3)	482 (100,0)

(Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der GdP)

Wird die gesamte Anzahl betrachtet, fällt vor allem die hohe Zahl der Einstellungen auf (285 von 482 Fällen, das entspricht 59,1 Prozent). Wenn man zusätzlich noch disziplinarähnliche Maßnahmen wie „Missbilligung“ und „Warnung“ einbezieht, liegt die Anzahl noch höher. Nur 108 Fälle (22,4 Prozent) wurden tatsächlich einer Disziplinarmaßnahme unterzogen.

Betrachtet man die Dienstpflichtverletzungen im Einzelnen, fällt der hohe Anteil der Dienstvergehen, die sich direkt auf den Dienst beziehen, besonders auf: 108 Fälle (22,4 Prozent aller 482 Fälle) bei der Wohlverhaltenspflichtverletzung und 24 Fälle (5,0 Prozent) bei der Gehorsamspflichtverletzung. Dies kann erklären, warum die GdP-Disziplinarbevollmächtigten überwiegend aus Berufskollegen bestehen und nur in einem Fall (Verkehrsunfall) der beklagte Beamte von einem Rechtsanwalt vertreten wurde. Wegen des geringeren Aufwandes und der Nähe zur Praxis werden Disziplinarbevollmächtigte, die Berufskollegen sind, nicht nur von Beamten, sondern auch bei Behörden und Verwaltungsgerichten anerkannt und bevorzugt.

Um den Schutz durch GdP-Disziplinarbevollmächtigten als Beispiel für die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen aussagekräftig zu analysieren, benötigt man zunächst die vollständige Datenerhebung aller Fälle, die die GdP bisher im Disziplinarverfahren vertreten hat. Neben dem jedoch vorhande-

nen statistischen Datendefizit stellt sich zusätzlich das Problem der Vergleichbarkeit. Um die Wirkung der Disziplinarbevollmächtigten genau feststellen zu können, z.B. ob und wie der hohe Anteil der Einstellungen von Disziplinarverfahren auf die allgemeine Tendenz in der Praxis oder auf den Einfluss der Disziplinarbevollmächtigten zurückführen ist, müssen die Disziplinarfälle differenziert erfasst werden. Das gleiche Disziplinarverfahren würde ohne Disziplinarbevollmächtigte und mit ihnen möglicherweise mit unterschiedlichem Ergebnis enden.

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Einflusses der GdP-Disziplinarbevollmächtigten sind die folgenden Punkte zu berücksichtigen: Die GdP NRW zeigt ein großes Interesse am Schutz der betroffenen Beamten, kontrolliert die Disziplinargewalt von Dienstvorgesetzten und verwirklicht dadurch die Strukturverbesserung, nämlich die „Waffengleichheit“ im Disziplinarverfahren. Sie begleitet alle Disziplinarverfahren einschließlich des Selbstreinigungsverfahrens bis zu den Disziplinarverfahren vor den Behörden und Verwaltungsgerichten, auch wenn der Erfolg für den Beamten angezweifelt wird.

Andererseits zeigen die betroffenen Beamten eine hohe Zufriedenheit mit der Unterstützung durch die Disziplinarbevollmächtigten. Nur in zwei Fällen (0,4 Prozent aller 482) wurde eine Entscheidung von der zweiten Instanz verlangt. In vielen Fällen konnten jedoch Disziplinarverfahren durch die Hilfe der Bevollmächtigten für den betroffenen Beamten weniger belastend verlaufen und beschleunigt abgeschlossen werden.

4.4. Zusammenfassung

Da keine ausführliche Statistik über die Disziplinarmaßnahmen an Polizeibeamten in NRW zur Verfügung steht, wurden zum einen die rechtskräftigen Verurteilungen von Polizeibeamten in NRW als Indikator für das Ausmaß polizeilicher Dienstvergehen verwendet. Zum anderen wurden die Disziplinarmaßnahmen in der Praxis in den Jahren 1979 bis 1988 anhand der umfangreichen Fälle an Hessischen Vollzugspolizeibeamten kritisch untersucht.

Die Anzahl der rechtskräftig verurteilten Fälle bei der Polizei in NRW ist deutlich rückläufig. In den Jahren 1983 bis 1990 wurden im Durchschnitt jährlich etwa 130 Polizeibeamte (0,33 Prozent) der insgesamt rund 40.000 Polizisten in NRW wegen strafbarer Handlungen rechtskräftig verurteilt. Außerdem begingen in den Jahren 1986 bis 1990 in NRW durchschnittlich rund 270 Beamte im Jahr, ebenfalls mit erheblich fallender Tendenz, sonstige Dienstvergehen. Hierbei handelte es sich überwiegend um Verstöße gegen innerdienstliche Anordnungen.

Bei der Hessischen Vollzugspolizei wurden in den Jahren 1979 bis 1988 1.541 Disziplinarverfahren, davon 1.418 (92 Prozent) bei nichtförmlichen Verfahren und 123 (8 Prozent) bei förmlichen Verfahren, eingeleitet. Auffällig ist auch hier, dass die Rate von Einstellungen in beiden Disziplinarverfahren zahlenmäßig sehr hoch ist.

Bei der Betrachtung des deutlich überwiegenden Anteils (92 Prozent) der nichtförmlichen Verfahren wird erkennbar, dass Dienstvorgesetzte in der Erledigung bzw. Entscheidung von Disziplinarsachen eine entscheidende Rolle spielen. Diese Einflussnahme von Dienstvorgesetzten wird noch bedeutender, wenn man berücksichtigt, dass auch die Entscheidung, ob es sich im konkreten Fall um eine Dienstpflichtverletzung handelt, von dem Dienstvorgesetzten zu treffen ist.

Anhand der vergleichenden Betrachtung über die nichtförmlichen Disziplinarverfahren in sechs hessischen Polizeipräsidien wurde darauf hingewiesen, dass nicht nur die Anzahl der eingeleiteten nichtförmlichen Disziplinarverfahren, sondern auch die Art und Weise der verhängten Disziplinarmaßnahmen innerhalb der Behörden der Hessischen Vollzugspolizei im entsprechendem Zeitraum gravierend voneinander abweichen. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass mit der Zunahme von Einleitungen der Anteil der Einstellungen prozentual zunimmt.

Diese Beispiele zeigen auf, dass sich schon innerhalb von Behörden bei gleich gelagerten Dienstpflichtverletzungen keine einheitlichen Entscheidungen feststellen ließen. Ein Beamter ist somit nicht in der Lage vorauszusehen, wann gegen ihn ein Disziplinarverfahren eröffnet wird und welche Disziplinarmaßnahme er zu erwarten hat. Schließlich ergeben sich Ungerechtigkeiten, wenn ähnliche oder gleich gelagerte Dienstpflichtverletzungen unterschiedliche Disziplinarmaßnahmen durch den Dienstvorgesetzten zur Folge haben.

Allerdings deutet die hohe Einstellungsquote in der untersuchten Disziplinarpraxis darauf hin, dass die Disziplinargewalt durch Dienstvorgesetzte hinreichend kontrolliert und der betroffene Beamte gegen willkürliche Maßnahme angemessen geschützt wird.

Bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Entscheidungsmöglichkeiten von Vorgesetzten im Disziplinarverfahren wurden außerdienstliches Fehlverhalten, insbesondere bei Achtungs- und Vertrauensverlust und das Verbot der Doppelbestrafung betrachtet. Während es in der Betrachtung des außerdienstlichen Verhaltens um die Problematik des Eingriffs der Disziplinargewalt in Privatsphäre des Beamten durch Dienstvorgesetzte ging, wurde in Bezug auf die Problematik der Doppelbestrafung untersucht, ob die Disziplinargewalt durch Vorgesetzte mehrmals angewandt werden darf, wenn wegen desselben Sachverhalts bereits eine strafrechtliche oder ordnungsbehördliche Ahndung gegen den Beamten stattgefunden hat.

Bei außerdienstlichem Verhalten liegt ein Dienstvergehen nach § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG in Verbindung mit § 54 Satz 3 BBG nur dann vor, wenn das Verhalten des Beamten die Achtung und das Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums wesentlich beeinträchtigen kann. Nach dem Grundtatbestand des § 54 Satz 3 BBG muss das Verhalten des Beamten außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, das sein Beruf erfordert. Eine außerdienstliche Pflichtverletzung erfüllt aber dann den Tatbestand eines Dienstvergehens, wenn zusätzlich die besonderen qualifizierenden Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG erfüllt sind. Danach muss die Pflichtverletzung zu einer allgemein bedeutsamen Beeinträchtigung von Achtung und Vertrauen in Bezug auf das konkrete Amt des Beamten oder das Ansehen des Berufsbeamtentums führen, und sie muss hierzu auch nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße gegeben sein.

Die Normstruktur der beiden genannten Rechtsvorschriften verdeutlicht, dass dem Verhalten eines Beamten im Privatbereich nur ausnahmsweise disziplinarrechtliche Bedeutung zukommen soll und die Privatsphäre des Beamten so weit wie möglich vor disziplinarischen Eingriffen der Dienstvorgesetzten zu schützen ist.

Nach der dem Schutz des Beamten dienenden neuen Vorschrift des § 14 BDG ist wegen desselben Sachverhalts die zusätzliche Verhängung der Disziplinarmaßnah-

men „Verweis“, „Geldbuße“ und „Kürzung des Ruhegehalts“ grundsätzlich ausgeschlossen, da der Zweck der disziplinarrechtlichen Reaktion bereits durch die strafrechtliche oder behördliche Ahndung erreicht ist. Nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen ist in besonders schweren Fällen neben der Kriminal- bzw. Behördenstrafe eine disziplinarische Sanktion möglich.

Im Rahmen der zulässigen Doppelsanktionierung dürfen Disziplinarmaßnahmen wie die „Kürzung der Dienstbezüge“ bzw. „Zurückstufung“ wegen desselben Sachverhalts nur verhängt werden, wenn dies ein zusätzliches Erfordernis darstellt, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten. Dieses zusätzliche Pflichtenanhahnungsbedürfnis ist nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund der besonderen Umstände der Verfehlung oder der Persönlichkeit des Beamten die Besorgnis besteht, dass der Beamte sich durch die straf- oder ordnungsrechtliche Sanktion nicht davon abhalten lassen wird, erneut seine Pflicht zu verletzen. Das zusätzliche Pflichtenanhahnungsbedürfnis kann also nicht ausschließlich mit allgemeinen generalpräventiven Erwägungen, sondern nur aufgrund einer umfassenden Beurteilung aller Umstände des Einzelfalles begründet werden. Dabei ist die konkret-individuelle Prüfung der Gesamtpersönlichkeit des Beamten von großer Bedeutung.

Im Rahmen der gewollten Vertretung durch Bevollmächtigte und der Hinzuziehung von Beiständen im Disziplinarverfahren sorgt die GdP ausdrücklich für Schutz und Sicherheit der Polizisten. Das Netz der GdP-Disziplinarbevollmächtigten besteht in NRW aus Berufskollegen. Die etwa 150 Bevollmächtigten begleiten das gesamte Disziplinarverfahren in allen Fällen von Beginn an bis zur Entscheidung und nehmen die nach dem Gesetz vorgeschriebenen Rechte bis zum Verwaltungsgericht wahr. Um die Wahrnehmung ihrer Aufgaben effektiv vorzubereiten zu können, nehmen die GdP-Disziplinarbevollmächtigten jährlich an zwei praxisorientierten Seminaren und einer Tagung teil, die von der GdP NRW jährlich angeboten werden. Im Rahmen dieser Veranstaltungen erhalten sie nicht nur die Möglichkeit, verfahrensrechtliche bzw. materielle Aspekte in Disziplinarsachen sachgerecht zu verstehen, sondern sie bekommen durch den Austausch von Erfahrungen anhand praktischer Fälle auch wichtige Arbeitshinweise für die Praxis .

Zur Untersuchung der Ergebnisse der Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen in der Polizei wurden die überwiegend von 2000 bis 2007 erhobenen 482 Ergebnisse der GdP-Disziplinarbevollmächtigten näher analysiert. Besonders auffällig erscheint die hohe Zahl der Einstellungen (59,1 Prozent aller Fälle). Wenn man zusätzlich den Anteil der disziplinarähnlichen Maßnahmen wie „Missbilligung“ und „Warnung“ einbezieht, steigt die Anzahl noch an. Nur 108 der 482 Fälle (22,4 Prozent) wurden tatsächlich Disziplinarmaßnahmen unterzogen. Betrachtet man weiterhin die Dienstpflichtverletzungen, ist der hohe Anteil der Dienstvergehen, die sich auf den Dienst direkt beziehen, besonders auffällig: Bei der Wohlverhaltenspflichtverletzung sind es 108 Fälle (22,4 Prozent), bei der Gehorsamspflichtverletzung 24 Fälle (5,0 % aller 482). Dies kann erklären, warum die GdP-Disziplinarbevollmächtigten überwiegend aus Berufskollegen bestehen.

Obwohl sich die Beurteilung des Einflusses der GdP-Disziplinarbevollmächtigten wegen der fehlenden Vergleichbarkeit schwierig gestaltet, sind die folgenden Punkte zu berücksichtigen: Die GdP NRW zeigt ein großes Interesse am Schutz des betroffenen Beamten, kontrolliert die Disziplinalgewalt von Dienstvorgesetzten und verwirklicht dadurch die Strukturverbesserung, nämlich die „Waffengleichheit“ im Disziplinarverfahren. Andererseits zeigen die betroffenen Beamten eine hohe Zufriedenheit mit der Unterstützung durch die Disziplinarbevollmächtigten. Nur in zwei Fällen (0,4 % aller 482) wurde die Entscheidung von der zweiten Instanz verlangt.

5. Demokratisierung der Personalmanagements

In diesem Kapitel werden die Bemühungen der GdP zur internen Demokratisierung der Polizei in Bezug auf die Strukturverbesserung in Personalmanagements, und zwar konkret am Beispiel der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei erläutert.

Vor der Untersuchung über die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Personalmanagements in der Polizei werden zunächst die Personalentwicklung der Polizeivollzugsbeamten einerseits und die Problematik des Laufbahn- und Mitbestimmungsrechtes andererseits betrachtet.

5.1. Historische Untersuchung

Bevor die Personalstärke bei der Polizei historisch untersucht wird, sollen der laufbahnrechtliche Werdegang und die statusrechtlichen Änderungen im öffentlichen Dienst grundlegend erläutert werden.

5.1.1. Personalmanagement des öffentlichen Dienstes

(1) Laufbahnrechtlicher Werdegang

Die Berufslaufbahnen von Beamten sind von den verschiedenen Arten des Beamtenverhältnisses abhängig und können entsprechend unterschieden werden⁴⁸⁸. Im Einzelnen ist laufbahnrechtlich zu unterscheiden zwischen dem Beamtenverhältnis auf Widerruf, dem auf Probe und dem auf Lebenszeit.

Eine Laufbahn umfasst alle Ämter der gleichen Fachrichtung, die eine gleiche Vor- und Ausbildung voraussetzen⁴⁸⁹. Sie wird durch zwei Bestimmungsfaktoren, nämlich eine Laufbahngruppe und eine Fachrichtung festgelegt. Während die Fachrichtung ein Unterscheidungsmerkmal nach Aufgabengebiet wie z.B. Finanz- oder Polizeiverwaltung, bezeichnet, stellt die Laufbahngruppe das übergeordnete Gliederungsprin-

⁴⁸⁸ Siehe Wagner (2006), S. 29 ff, Gunkel et al. (2007), S. 57 ff und Wichmann (2002 a), S. 77 ff

⁴⁸⁹ Vgl. Wagner (2006), S. 55

zip⁴⁹⁰ dar. Alle Laufbahnen sind in der Regel in die vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes eingeteilt. Die vier Laufbahngruppen sind den unterschiedlichen Qualifikationsebenen des Bildungssystems mit Einschränkungen angepasst: Hauptschulabschluss, Realschulabschluss, Abitur und Hochschulexamen⁴⁹¹. Das Laufbahngruppensystem wird in der folgenden Tabelle 5-1 veranschaulicht.

Tabelle 5-1: Das Laufbahngruppensystem im öffentlichen Dienst

Grundamtbezeichnung	Besoldungsgruppe	Laufbahngruppe
Staatssekretär	B11	Höherer Dienst
	B1 – B10	
Leitender Direktor	A16	
Direktor	A15	
Oberrat	A14	
Rat	A13	
Oberamtsrat		
Amtsrat	A12	Gehobener Dienst
Amtmann	A11	
Oberinspektor	A10	
Inspektor	A9	
Amtsinspektor		
Hauptsekretär	A8	Mittlerer Dienst
Obersekretär	A7	
Sekretär	A6	
Oberamtsmeister	A5	
Amtmeister	A4	
Hauptamtsgehilfe	A3	
Oberamtsgehilfe	A2	
Amtsgehilfe	A1	

(Quelle: Eigene Darstellung nach Wichmann (2002 a), S. 186))

⁴⁹⁰ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 185

⁴⁹¹ Vgl. Wagner (2006), S. 56

Die Zugehörigkeit zu einer Laufbahngruppe bestimmt das Eingangsamt, das regelmäßig das erste angestellte Amt einer Laufbahn ist, wie z.B. A9 (Inspektor) im gehobenen Dienst. In Sonderlaufbahnen kann das Eingangsamt einer höheren Besoldungsgruppe zugeordnet werden. So ist z.B. für die Sonderlaufbahn des mittleren Polizeivollzugsdienstes das Eingangsamt A7 (Polizeimeister) und dasjenige des gehobenen Lehramtsdienstes an der Grund- und Hauptschule A12⁴⁹².

Alle Ämter, die mit einem höherem Endgrundgehalt als jenes des Eingangsamtes einer Laufbahngruppe festgelegt sind, werden als Beförderungsämtter bezeichnet, z.B. A10 (Oberinspektor) bis A13 (Oberamtsrat) im gehobenen Dienst. Das Beförderungsamt mit dem höchsten Endgrundgehalt einer Laufbahngruppe kennzeichnet das Endamt, das mit dem Eingangsamt der nächsthöheren Laufbahngruppe verzahnt ist: A9 und A13. Wichtig ist, dass das Endamt in der Regel nicht mittels Beförderung, sondern nur durch den Wechsel der Laufbahngruppe (Aufstieg) in die nächsthöhere Laufbahngruppe verlassen werden kann⁴⁹³.

Grundsätzlich wird der Beamte zunächst in einem Vorbereitungsdienst ausgebildet, in dem ihm die für den Erwerb der Laufbahnbefähigung erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden. Bewerber, welche die laufbahnrechtliche Beförderung als Laufbahnbewerber durch Ableisten eines Vorbereitungsdienstes und den erfolgreichen Abschluss der Laufbahnprüfung erwerben⁴⁹⁴, werden als Beamte auf Widerruf eingestellt⁴⁹⁵.

Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst haben kein statusrechtliches Amt inne. Sie führen während des Vorbereitungsdienstes nur eine Dienstbezeichnung wie „Anwärter“ oder im höheren Dienst „Referendar“ mit einem die Fachrichtung oder Laufbahn bezeichnenden Zusatz, z.B. Kriminalkommissaranwärter im gehobenen Dienst⁴⁹⁶. Der Beamte auf Widerruf kann daher jederzeit durch Widerruf aus jedem sachlichen ermessensfehlerfreien Grund entlassen werden. Bei der Entscheidung sind die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und die Besonderheit des Einzelfalles zu

⁴⁹² Siehe ebd., S. 56 und Wichmann (2002 a), S. 186

⁴⁹³ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 187

⁴⁹⁴ Ausnahmsweise kann die laufbahnrechtliche Befähigung durch eine hauptberufliche Tätigkeit des Laufbahnbewerbers in besonderer Fachrichtung (z.B. Ärzte im ärztlichen Dienst) oder – als „Außenseiter“ – durch Lebens- und Berufserfahrung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben werden. Zudem beginnt der Laufbahnbewerber in diesen Fällen seine Laufbahn direkt als Beamter auf Probe.

⁴⁹⁵ Vgl. Wagner (2006), S. 33

⁴⁹⁶ Vgl. Köpp (2003), S. 448

berücksichtigen⁴⁹⁷. Nach § 32 Abs. 2 BBG ist zu beachten, dass „Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst Gelegenheit gegeben werden soll, den Vorbereitungsdienst abzuleisten und die Laufbahnprüfung abzulegen“⁴⁹⁸.

Der Beamte auf Widerruf hat die schwächste beamtenrechtliche Rechtsstellung. Allerdings kann Rechtsschutz innerhalb eines Monats durch Anfechtungsklage nach einem Widerspruchsverfahren oder durch Widerspruch und Verpflichtungsklage zur Verbesserung des Prüfungsergebnisses angestrebt werden⁴⁹⁹.

Nach erfolgreicher Laufbahnprüfung und dem damit verbundenen Erwerb der Laufbahnbefähigung wird das Beamtenverhältnis auf Widerruf nach einer Umwandlung oder einer zweiten Einstellung als Beamtenverhältnis auf Probe fortgesetzt. Die Probezeit gibt dem Dienstherrn die Möglichkeit, Eignungen, Fähigkeiten und Leistungen des Beamten zu erproben. In der laufbahnrechtlichen Probezeit muss sich der Beamte bewähren und den Nachweis führen, dass er die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Während des Beamtenverhältnisses auf Probe führen die Beamten bis zu ihrer Anstellung als Dienstbezeichnung die Amtsbezeichnung des Eingangsamtes ihrer Laufbahn mit dem Zusatz „z.A.“ (zur Anstellung)⁵⁰⁰.

Nach erfolgreicher Probezeitbewährung endet eine laufbahnrechtliche Probezeit durch eine Anstellung d.h. die erste Verleihung eines Amtes. Da die statusrechtliche Probezeit durch die Berufung zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit beendet wird, kann der Beamte trotz seiner Bewährung in der Probezeit bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres statusrechtlich im Beamtenverhältnis auf Probe verbleiben⁵⁰¹.

Beim Entlassungsgrund mangelnde Bewährung in der Probezeit nach § 31 Abs. 1 BBG ist jedoch zu beachten, dass diese Vorschrift nur während der laufbahnrechtlichen Probezeit gilt. Sollte der Beamte auf Probe hingegen angestellt worden sein, ist eine Entlassung wegen mangelnder Bewährung nicht mehr zulässig⁵⁰². Außerdem ist eine Entscheidung über das Bewährungsergebnis einer Probezeit ohne schuldhaftes Zögern zu treffen. Unterlässt der Dienstherr eine Entscheidung am Ende der Probezeit oder innerhalb einer angemessenen Frist nach Ende der Probezeit über die Ent-

⁴⁹⁷ Vgl. Gunkel et al. (2007), S. 77

⁴⁹⁸ Wagner (2006), S. 33

⁴⁹⁹ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 197

⁵⁰⁰ Vgl. ebd., S. 82

⁵⁰¹ Vgl. Gunkel et al. (2007), S. 73

⁵⁰² Vgl. Wagner (2006), S. 59

lassung bzw. Verlängerung der Probezeit, kommt dies der positiven Feststellung der Bewährung gleich⁵⁰³.

Ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit wird direkt begründet, wenn die beamtenrechtlichen Voraussetzungen nach § 9 BBG (die Bewährung in einer Probezeit und die Vollendung des 27. Lebensjahres) erfüllt werden⁵⁰⁴. Das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit gewährt den größten Rechtsschutz. Die Entlassung eines Beamten auf Lebenszeit ist nur aus Altersgründen (Ruhestand), durch gesetzlich fest geregelte Fälle (z.B. Dienstunfähigkeit) oder durch die Disziplinarmaßnahme (Entfernung aus dem Dienst) möglich⁵⁰⁵.

(2) Statusrechtliche Änderungen im Beamtenverhältnis

Das Personalmanagement ist eine der wichtigsten Aufgaben der Organisation, denn von dem richtigen Personaleinsatz hängt die Effizienz der Organisation entscheidend ab. Das Personalmanagement ist wesentlich, um den geeignetsten Mitarbeiter mit den richtigen Aufgaben zu beauftragen.

Die Personalmanagements im öffentlichen Dienst unterliegen regelmäßig statusrechtlichen und funktionellen Änderungen, wobei der Anteil der statusrechtlichen Änderungen größer ist als der Anteil der funktionellen. Da die Interessen der GdP zur Demokratisierung der Personalmanagements stärker in diesem Bereich liegen, wird im Folgenden die statusrechtliche Änderung näher betrachtet⁵⁰⁶.

Den statusrechtlichen Änderungen im Beamtenverhältnis werden, neben der Einstellung, die Bezeichnungen Anstellung, Umwandlung, Beförderung und Laufbahnwechsel (vertikal/horizontal) zugeordnet⁵⁰⁷. Die Anstellung bedeutet die Ernennung unter erster Verleihung eines Amtes. Mit der Anstellung hat der Beamte erstmalig ein Amt im statusrechtlichen Sinne inne und führt erst damit eine Amtsbezeichnung, während er vorher nur eine Dienstbezeichnung hat⁵⁰⁸.

⁵⁰³ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 201 f

⁵⁰⁴ Vgl. Gunkel et al. (2007), S. 60

⁵⁰⁵ Vgl. Wagner (2006), S. 31

⁵⁰⁶ Über die Personalmanagements durch eine funktionelle Änderung siehe Wagner (2006), S. 69 ff und Gunkel et al. (2007), S. 301 ff

⁵⁰⁷ Vgl. Wagner (2006), S. 62

⁵⁰⁸ Vgl. ebd., S. 62

Die Umwandlung eines Beamtenverhältnisses bezeichnet die Veränderung eines Beamtenverhältnisses in ein solches anderer Art: Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf in das auf Probe, Umwandlung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in das auf Lebenszeit. Das Beamtenverhältnis auf Probe ist nach § 9 Abs. 2 BBG spätestens nach fünf Jahren in ein solches auf Lebenszeit umzuwandeln, wenn die beamtenrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt werden⁵⁰⁹.

Die Beförderung ist eine Ernennung, durch die einem Beamten ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung im statusrechtlichen Sinne verliehen wird. Laufbahnrechtlich kommt es auch einer Beförderung gleich, wenn einem Beamten ohne Änderung seiner Amtsbezeichnung ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt verliehen wird, wenn also beispielsweise ein Ministerialrat der Besoldungsgruppe A16 ein Amt der Besoldungsgruppe B3 erhält⁵¹⁰. Die Auslese unter den Bewerbern bei Beförderungen ist gemäß § 23 BBG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 BBG ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vorzunehmen (Leistungsprinzip)⁵¹¹. Dieses Leistungsprinzip muss mit den Prinzipien des Sozialstaates vereinbar sein. Aus diesen Gründen können Schwerbehinderte bei im Wesentlichen gleicher Qualifikation vor anderen Bewerbern den Vorzug erhalten⁵¹². Zudem ist nach § 13 BLV eine etwaige behinderungsbedingte Minderung der Arbeits- und Verwendungsfähigkeit bei der Leistungsbeurteilung zu berücksichtigen⁵¹³. Im Beförderungsverfahren hat der Beamte keinen Anspruch auf Beförderung, jedoch einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung des Dienstherrn. Wird der Beamte aus ermessensfehlerhaften Erwägungen bzw. schuldhaftem Verhalten des Dienstherrn bei der Auswahl nicht befördert, steht dem betroffenen Beamten ein Schadensersatzanspruch zu⁵¹⁴.

Um einen Laufbahnwechsel handelt es sich immer dann, wenn der Beamte die Laufbahngruppe derselben Fachrichtung (vertikal: Aufstieg/Abstieg) oder die Fachrich-

⁵⁰⁹ Vgl. ebd., S. 63 f

⁵¹⁰ Vgl. ebd., S. 65

⁵¹¹ Vgl. Schnellbach (2005), S. 40

⁵¹² Vgl. Wagner (2006), S. 65

⁵¹³ Vgl. Schnellbach (2005), S. 45

⁵¹⁴ Vgl. Wagner (2006), S. 67

tung derselben Laufbahngruppe (horizontal: Wechsel in eine entsprechende oder gleichwertige Laufbahn) wechselt⁵¹⁵.

In der Regel können Beamte einer Laufbahn in die nächsthöhere Laufbahn derselben Fachrichtung aufsteigen⁵¹⁶, wenn sie nach ihrer Persönlichkeit und ihren in der Dienstzeit gezeigten Leistungen für die angestrebte Laufbahn geeignet sind. Des Weiteren werden sie in die Aufgaben der neuen Laufbahn eingeführt, leisten die Einführungszeit (wie einen Vorbereitungsdienst) ab und bestehen die Aufstiegs- bzw. Laufbahnprüfung⁵¹⁷. Daher ist der Aufstieg auch ohne Erfüllung der Vorbildungsvoraussetzungen möglich. Zudem bestehen geringere Anforderungen durch den prüfungserleichterten Aufstieg, weil die Einführungszeit verkürzt ist und die Anforderungen des Aufstiegslehrgangs abgemildert sind⁵¹⁸.

5.1.2. Personalmanagement bei der Polizei

Vor der Betrachtung der Personalentwicklung bei Polizeivollzugsbeamten wird zunächst das Neue Steuerungsmodell der Polizei, das ein weiterer Bestandteil des Personalmanagements ist, kurz erläutert.

(1) Das Neue Steuerungsmodell der Polizei

In den 1990er Jahren hat die Polizei die drei wesentlichen Aspekte, die die Rahmenbedingungen des polizeilichen Handelns entscheidend verändert haben, neu charakterisiert und entsprechende Anpassungen vorgenommen, um die daraus resultierenden Herausforderungen zu bewältigen: steigende fachliche Anforderungen an die polizeiliche Arbeit, erhöhte Erwartungen der Bürger und Mitarbeiter und Begrenzung der finanziellen Ressourcen⁵¹⁹. Als Reaktion auf diese Herausforderungen hat z.B. das Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen das Neue Steuerungsmodell für die Polizei eingeführt.

Das Neue Steuerungsmodell zielt im Wesentlichen auf die Gewährleistung einer effektiven und bürgerorientierten Polizeiarbeit, die Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit sowie einen wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden finanziel-

⁵¹⁵ Vgl. Gunkel et al. (2007), S. 281

⁵¹⁶ Über die anderen Fälle des Laufbahnwechsels siehe Gunkel et al. (2007), S. 288 ff und Wichmann (2002 a), S. 206 ff

⁵¹⁷ Vgl. Gunkel et al. (2007), S. 283 ff und §§ 23, 30 und 40 LVO NRW

⁵¹⁸ Vgl. Wichmann (2002 a), S. 204

⁵¹⁹ Vgl. Innenministerium NRW (2003), S. 3

len Mitteln ab. Diese Ziele stehen sollen aber nicht unabhängig nebeneinander stehen, sondern sich wechselseitig verstärken⁵²⁰.

Das Neue Steuerungsmodell wurde ab Mitte der 1990er Jahre auf der Grundlage des kooperativen Führungssystems der Polizei entwickelt, doch geht es über das Führungssystem hinaus und beinhaltet weiterhin die für die Praxis notwendigen handwerklichen Methoden. Mit den vier Kernelementen „Zielvereinbarung“, „Outputsteuerung“, „Dezentrale Ressourcenverantwortung“, „Budgetierung“ sowie dem Bindeglied „Controlling“ schafft das Neue Modell die notwendigen Rahmenbedingungen und Strukturen für Steuerung, Führung, Zusammenarbeit und Aufgabenwahrnehmung⁵²¹. Wichtig ist hierbei, dass die einzelnen Kernelemente des Modells und ihre Beziehungen untereinander nicht einheitlich für alle Kreispolizeibehörden, sondern spezifisch für die jeweilige Organisation beschrieben und unterschiedlich gestaltet werden. Es kommt darauf an, das Neue Steuerungsmodell behördenspezifisch zu entwickeln und im täglichen Dienst praxisnah anzuwenden⁵²².

Insgesamt fordert das Neue Steuerungsmodell ein Denken in Dienstleistungsergebnissen und -wirkungen. Alle Kernelemente sind deshalb auf das Leistungsergebnis der Polizei ausgerichtet⁵²³. Als Bindeglied zwischen allen Elementen des Neuen Steuerungsmodells wird Controlling verstanden als die zeitgerechte und systematische Vorsorgung mit Steuerungs- und Führungsinformationen, welche die zuständigen Stellen, Führungskräfte und Mitarbeiter in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zielorientiert und effektiv wahrzunehmen und zu koordinieren. Durch Controlling werden mögliche Veränderungen, Probleme und Abweichungen frühzeitig erkannt⁵²⁴.

Um die Organisationsziele besser zu akzeptieren und engagiert umzusetzen, werden die Ziele auf jeder Ebene zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern besprochen und vereinbart. Bei Zielvereinbarungen werden nämlich die Beteiligten in die Entscheidungsprozesse einbezogen⁵²⁵. Gerade im Hinblick auf das Neue Steuerungsmodell haben die Zielvereinbarungen eine besondere Bedeutung: Es werden nicht detaillier-

⁵²⁰ Vgl. Schmidt (1998 b), S. 287 ff

⁵²¹ Vgl. Innenministerium NRW (2003), S. 24 ff

⁵²² Vgl. ebd., S. 27

⁵²³ Vgl. Schmidt (1998 a), S. 83

⁵²⁴ Vgl. ebd., S. 88 f

⁵²⁵ Vgl. Innenministerium NRW (2003), S. 37

te Weisungen zur Zielerreichung erteilt, sondern angemessene größere Handlungs- und Entscheidungsspielräume mit Eigenverantwortung eingeräumt. Die Zielvereinbarungen bieten den Mitarbeitern die notwendige Orientierung für ihre Entscheidungen und ihr konkretes Handeln⁵²⁶.

Während Zielvereinbarungen deutlich machen, worauf es besonders ankommt, bezieht sich das Element „Outputsteuerung“ unmittelbar auf Ergebnisse und Wirkungen polizeilicher Arbeit. Outputsteuerung bedeutet, „zunächst festzulegen, welche Ergebnisse erbracht bzw. welche Wirkungen erzielt werden sollen, und anschließend daran den Ressourceneinsatz und die Leistungserstellungsprozesse auszurichten“⁵²⁷. Mit der Outputsteuerung soll ermöglicht werden, einen ziel- bzw. ergebnisorientierten Ressourceneinsatz und eine planmäßige Aufgabenwahrnehmung zusammenfassend zu betrachten und umzusetzen⁵²⁸.

Dezentrale Ressourcenverantwortung fasst alle Verantwortungsbereiche, z.B. den Personaleinsatz und die Beschaffung von Sachmitteln, auf der möglichst untersten Ebene „in einer Hand“ zusammen⁵²⁹. Durch die Einführung der Dezentralen Ressourcenverantwortung werden die Mitarbeiter in die Entscheidungsprozesse einbezogen und Selbststeuerungseffekte in den Unterabteilungen entsprechend verstärkt. Dezentrale Ressourcenverantwortung schafft damit Flexibilität und die Möglichkeit zu ortsnahen Entscheidungen innerhalb des Zuständigkeitsbereiches⁵³⁰.

Durch die Budgetierung werden finanzwirtschaftliche Entscheidungen und Prioritäten von den Polizeidienststellen eigenverantwortlich vor Ort unter Beteiligung der Mitarbeiter getroffen. Viele Titel sind jetzt gegenseitig deckungsfähig, d.h. erwirtschaftete Haushaltsmittel können bei entsprechendem Bedarf für andere Zwecke eingesetzt werden. Weiterhin kann man in begrenztem Umfang Haushaltsmittel auf das nächste Haushaltsjahr übertragen⁵³¹. Die Budgetierung ermöglicht einen flexiblen Einsatz der Finanzmittel und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit⁵³².

⁵²⁶ Vgl. ebd., S. 37 ff

⁵²⁷ Ebd., S. 49

⁵²⁸ Vgl. Schmidt (1998 b), S. 291

⁵²⁹ Vgl. ebd., S. 291

⁵³⁰ Vgl. Schmidt (1998 a), S. 86

⁵³¹ Vgl. Innenministerium NRW (2003), S. 59 f

(2) Personalentwicklung der Polizeivollzugsbeamten

Personalentwicklung ist als „die am Bedarf der Organisation und an den Erwartungen der Beschäftigten ausgerichtete gezielte Förderung des Personals“⁵³³ gekennzeichnet. Dabei ist das Personal viel mehr als nur eine Ressource. Die Beschäftigten sind nicht nur Stelleninhaber, sondern wollen sich in das Arbeitsleben einbringen und streben nach Zufriedenheit in ihrem Berufsleben. Entsprechend gewinnen Berufszufriedenheit und Arbeitsmotivation zunehmend an Bedeutung⁵³⁴.

Organisationen können nur gemeinsam mit den Beschäftigten erfolgreich zielorientiert funktionieren. Die Machbarkeit und Umsetzbarkeit von Organisationsstrategien entscheidet sich nicht mehr nur auf der Ebene der sachlichen Ressourcen, sondern auch über das Humankapital. Das Personal ist in diesem Sinne unbestreitbar der zentrale Erfolgsfaktor der Organisationen, und die Personalentwicklung ist ein zentrales Element des Personalmanagements⁵³⁵.

Die Besonderheit der Personalentwicklung der Polizei in NRW liegt in der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn nach dem Gutachten „Funktionsbewertung der Schutzpolizei“, das im Jahr 1991 im Auftrag des NRW-Innenministers von der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH erstellt wurde⁵³⁶. Die Personalentwicklung der Polizei in NRW wird in folgender Tabelle 5-2 nach Laufbahngruppen näher erläutert.

Tabelle 5-2: Personalentwicklung der Polizei in NRW⁵³⁷ (Prozentwerte in Klammern)

Jahr	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	Summe
1980	34659 (83,3)	6460 (15,5)	476 (1,2)	41595 (100,0)
1981	34668 (83,3)	6463 (15,5)	476 (1,2)	41607 (100,0)

⁵³² Siehe Die Polizei (1997), S. 92

⁵³³ Innenministerium NRW (2003), S. 25

⁵³⁴ Vgl. ebd., S. 21

⁵³⁵ Vgl. Wehe (1999), S. 5 f

⁵³⁶ Ausführlich siehe Kapitel 5.3.1.

⁵³⁷ Bei der vorliegenden Anzahl der Polizeibeamten handelt es sich nur um die Anzahl der Polizisten in Polizeibehörden und Polizeieinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus befinden sich Polizeibeamte im Geschäftsbereich des Innenministeriums im Ministerium, in der Polizei-Führungsakademie Münster (Deutsche Hochschule der Polizei), in fünf Bezirksregierungen und in Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Innenministeriums, in denen die Planstellen mit allgemeinen Beamten nur noch zusammen genannt und die Anzahl der Polizisten daher nicht mehr genau identifiziert werden kann.

1982	34424 (82,5)	6853 (16,4)	474 (1,1)	41751 (100,0)
1983	33627 (81,6)	7125 (17,3)	476 (1,1)	41228 (100,0)
1984	32461 (80,0)	7611 (18,8)	478 (1,2)	40550 (100,0)
1985	31415 (78,5)	8129 (20,3)	473 (1,2)	40017 (100,0)
1986	31143 (77,4)	8619 (21,4)	473 (1,2)	40235 (100,0)
1987	30542 (76,3)	9008 (22,5)	486 (1,2)	40036 (100,0)
1988	29685 (75,1)	9370 (23,7)	486 (1,2)	39541 (100,0)
1989	29587 (74,6)	9559 (24,1)	502 (1,3)	39648 (100,0)
1990	29558 (74,2)	9739 (24,5)	506 (1,3)	39803 (100,0)
1991	29421 (73,8)	9916 (24,9)	509 (1,3)	39846 (100,0)
1992	29431 (73,4)	10127 (25,3)	522 (1,3)	40080 (100,0)
1993	26865 (65,0)	13949 (33,7)	533 (1,3)	41347 (100,0)
1994	24047 (58,3)	16716 (40,5)	509 (1,2)	41267 (100,0)
1995	15217 (37,2)	25052 (61,3)	609 (1,5)	40878 (100,0)
1996	12597 (30,8)	27597 (67,6)	659 (1,6)	40853 (100,0)
1997	10418 (25,6)	29698 (72,8)	658 (1,6)	40774 (100,0)
1998	8508 (20,9)	31601 (77,5)	653 (1,6)	40762 (100,0)
1999	8496 (20,8)	31611 (77,6)	653 (1,6)	40760 (100,0)
2000	8404 (20,7)	31620 (77,7)	653 (1,6)	40677 (100,0)
2001	8123 (20,1)	31598 (78,3)	664 (1,6)	40385 (100,0)
2002	7070 (17,6)	32391 (80,7)	683 (1,7)	40144 (100,0)
2003	5949 (14,9)	33358 (83,4)	682 (1,7)	39989 (100,0)
2004	4873 (12,3)	34190 (86,0)	694 (1,8)	39757 (100,0)
2005	3799 (9,6)	34954 (88,6)	699 (1,8)	39452 (100,0)
2006	2769 (7,1)	35638 (91,1)	699 (1,8)	39106 (100,0)
2007	1755 (4,5)	36428 (93,7)	699 (1,8)	38882 (100,0)
2008	798 (2,1)	37088 (96,1)	703 (1,8)	38589 (100,0)

(Quelle: Eigene Darstellung nach den Haushaltsplänen in NRW 1980 – 2008)

Betrachtet man die Tabelle, fällt der sehr hohe Anteil der Polizeibeamten im gehobenen Dienst auf. Er liegt im Jahr 2008 bei mehr als 96 Prozent aller Polizisten in NRW. Der übrige Teil der Polizisten (jeweils knapp zwei Prozent) befindet sich entweder im mittleren oder im höheren Dienst.

Der Anteil der Polizeibeamten im mittleren Dienst ist von 73,8 Prozent im Jahr 1991 auf 37,2 Prozent im Jahr 1995 und auf 17,6 Prozent im Jahr 2002 erheblich zurückgegangen. Ende des Jahres 2008 liegt der Anteil dieser Polizeibediensteten nur bei etwa zwei Prozent, und es ist zu erwarten, dass es nach 2010 keine Polizeibeamten im mittleren Dienst mehr geben wird.

Im Jahr 1995 befanden sich in NRW erstmals mehr Polizeibeamte im gehobenen Dienst als im mittleren Dienst, und seitdem nimmt ihr Anteil weiter stetig zu. Der Anstieg des Anteils der Beamten im gehobenen Dienst bei gleichzeitiger Abnahme des Anteils der Beamten im mittleren Dienst hat bis heute dadurch weiter zugenommen, dass seit 2002 nur noch im gehobenen polizeilichen Dienst des Landes NRW eingestellt wird und alle A9/A10-Dienststellen im mittleren Dienst in A9-Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt wurden⁵³⁸.

Erstaunlich ist die Laufbahnverteilung für den höheren Dienst. Im Vergleich mit der erheblichen Steigerung der Anzahl von Polizeibeamten im gehobenen Dienst ist der Anteil im höheren Dienst in den vergangenen zehn Jahren nur um 0,2 Prozentpunkte gestiegen, d.h. fast gleich geblieben. Dabei ist festzustellen, dass Einstellungen für den höheren Dienst Bundessache sind und die Einstellungsquote auf Bundesebene fast unverändert blieb.

Aus der vorstehenden Statistik ist schließlich zu entnehmen, dass die Anzahl der im polizeilichen Dienst in NRW Beschäftigten zwischen 1993 (41.347) und 2008 (38.589) um 6,7 Prozent zurückgegangen ist. Da der Aufgabenbereich der Polizei in diesem Zeitraum wahrscheinlich zugenommen hat, ist dies eine sehr auffällige Entwicklung, die maßgeblich durch die Begrenzung finanzieller Ressourcen begründet scheint.

5.2. Betrachtung des Laufbahn- und Mitbestimmungsrechts

Vor der Betrachtung der internen Demokratisierung der Polizeiorganisation über den Weg der Personalmanagements wird zunächst die Problematik des Laufbahn- und Mitbestimmungsrechts erläutert, bei der es um die Ermessensfreiheit der Vorgesetz-

⁵³⁸ Vgl. GdP NRW (2005), S. 3

ten bei der Beförderung einerseits und die Mitbestimmungsmöglichkeit der Beamten andererseits geht.

5.2.1. Ermessensfreiheit bei der Beförderung

Da die Ermessensfreiheit der Vorgesetzten bei der Beförderung auf der Ermessensfreiheit bei der dienstlichen Beurteilung basiert, werden zunächst die Beurteilungsrichtlinien im Bereich der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen⁵³⁹ kurz beschrieben.

(1) Beurteilungsrichtlinien bei der Polizei in NRW

Der Begriff der dienstlichen Beurteilung bezeichnet schriftliche dienstliche Äußerungen des Beurteilers über die während eines Beurteilungszeitraumes⁵⁴⁰ erbrachten fachlichen Leistungen, Befähigungen und Eignungen eines Beamten⁵⁴¹. Dienstliche Beurteilungen bilden die unerlässliche Grundlage der Personalführung, wie z.B. bei der Entscheidung über Beförderung oder Anstellung⁵⁴². Nach diesen Beurteilungsrichtlinien im Bereich Polizei NRW (BRL Pol NRW) vollzieht sich die dienstliche Beurteilung auf vier Hauptmerkmale, deren Bewertungen auf jeweils untergeordnete Submerkmale zurückzuführen und mit einem Gesamturteil abzuschließen sind: „Leistungsverhalten (Planung und Disposition; Initiative und Selbständigkeit; Ausdauer und Belastbarkeit; Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit; Lernbereitschaft und Lernverhalten; schriftlicher Ausdruck; mündlicher Ausdruck), Leistungsergebnis (Leistungsgüte; Leistungsumfang), Sozialverhalten (Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen; Verhalten gegenüber Vorgesetzten; Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern) und Mitarbeiterführung (nur für Vorgesetzte) (Zielentwicklung und -vereinbarung; Leistungsmotivation; Umgang mit Konfliktsituationen; Delegieren und Kontrollieren; Beurteilen und Fördern)“⁵⁴³.

⁵³⁹ Siehe Runderlass des Innenministeriums vom 25.01.1996, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBI.NRW), S. 278 ff, geändert durch Runderlass vom 19.01.1999, MBI.NRW, S. 96 ff

⁵⁴⁰ Polizeibeamte in NRW sind regelmäßig alle drei Jahre zu einem vom Innenministerium festgelegten Stichtag dienstlich zu beurteilen; siehe MBI.NRW (1996), S. 278

⁵⁴¹ Vgl. Schnellenbach (2005), S. 286

⁵⁴² Vgl. MBI.NRW (1999), S. 96

⁵⁴³ MBI.NRW (1996), S. 279 f und MBI.NRW (1999), S. 96

Für die Bewertung und die Bildung der Zwischenergebnisse bzw. der Gesamtnote sind fünfstufige Noten von 1 Punkt (entspricht nicht den Anforderungen) bis 5 Punkte (übertrifft die Anforderungen in besonderem Maße) zu verwenden⁵⁴⁴. Die Beurteilung eines Submerkmals erfordert, dass aus dem Beschreibungskatalog⁵⁴⁵ die dem gewählten Punktwert entsprechenden zwei bis drei Beschreibungen pro Submerkmal auszuwählen und auf den Beurteilungsbogen zu übertragen sind. Bei der Beurteilung eines Hauptmerkmals ist wegen der unterschiedlichen Gewichtung der Submerkmale die Bildung eines Punktwertes als arithmetisches Mittel aus den Bewertungen der einzelnen Submerkmale nicht zulässig. Das Gesamturteil erfolgt aus der Bewertung der Hauptmerkmale unter Berücksichtigung ihrer Gewichtung und der Gesamtpersönlichkeit des Beamten und wird in einer Gesamtnote festgesetzt. Entsprechend § 41 Abs. 2 BLV ist die dienstliche Beurteilung mit einem Gesamturteil abzuschließen. Weiterhin darf auch das Gesamturteil wegen der unterschiedlichen Gewichtung der Hauptmerkmale nicht aus dem arithmetischen Mittel der Einzelnoten der Hauptmerkmale gebildet werden⁵⁴⁶.

Im Beurteilungsverfahren hat der Erstbeurteiler aufgrund der Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn zu Beginn des Verfahrens mit dem Beamten ein Gespräch zu führen, in dem das innerhalb des Beurteilungszeitraums gewonnene Eignungs-, Befähigungs- und Leistungsbild mit der eigenen Einschätzung des Beamten abgeglichen wird⁵⁴⁷. Bei der Erstellung des Beurteilungsvorschlags bzw. der Erstbeurteilung hat der Erstbeurteiler unabhängig und nicht an Weisung gebunden, nur nach eigenen Kenntnissen und Erfahrungen zu beurteilen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Vorschrift auf die subjektive Sicht des Erstbeurteilers abstellt, sondern sie richtet sich nach den objektiv gegebenen Umständen⁵⁴⁸. Hierfür reichen einzelne Aufgabenbeschreibungen oder kurzfristige Einblicke in die Arbeit nicht aus⁵⁴⁹. So kann es erforderlich werden, dass eine Nachbeurteilung erfolgt und Beurteilungsbeiträge, die z.B. in Zusammenhang mit Versetzungen, Abordnungen oder Umsetzungen des Beamten

⁵⁴⁴ MBI.NRW (1996), S. 280

⁵⁴⁵ Siehe MBI.NRW (1999), S. 115 ff

⁵⁴⁶ Vgl. MBI.NRW (1996), S. 280 und NVwZ-RR (1995), S. 340 f

⁵⁴⁷ Vgl. MBI.NRW (1996), S. 281

⁵⁴⁸ Vgl. DÖD (2000), S. 161 f

⁵⁴⁹ Vgl. MBI.NRW (1996), S. 281

sowie beim Wechsel des Erstbeurteilers während des Beurteilungszeitraumes erstellt wurden, zu berücksichtigen sind⁵⁵⁰.

Der Endbeurteiler ist zur Anwendung gleicher Beurteilungsmaßstäbe verpflichtet, und er muss bei Endbeurteilungen auf Richtsätze (Obergrenzen) als Orientierungsrahmen Rücksicht nehmen. Abschließend entscheidet er über die Beurteilung der Hauptmerkmale sowie über das Gesamturteil. Weisen Erst- und Endbeurteilung bei der Bewertung der Hauptmerkmale und des Gesamturteils einen Unterschied auf, so muss der Endbeurteiler die abweichende Beurteilung begründen⁵⁵¹.

Die Beurteilung ist nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BLV dem Beamten in ihrem vollen Wortlaut zu eröffnen. Dazu genügt es nicht, ihm die Beurteilung zum Lesen zu überlassen, sondern sie ist ihm „nach Abschluss des Beurteilungsverfahrens und vor Aufnahme in die Personalakte durch Übergabe oder Übersendung einer Abschrift bekanntzugeben“⁵⁵². Außerdem nimmt der Beamte nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BLV eine Beurteilungsbesprechung in Anspruch. Dabei hat er Gelegenheit, mit dem Erstbeurteiler die Beurteilung grundsätzlich zu besprechen und sich den Ablauf des Beurteilungsverfahrens erläutern zu lassen⁵⁵³.

(2) Ermessensfreiheit und Bestenauslese

Die Problematik bei der Auswahlentscheidung von Bewerbern im Rahmen des Beförderungsverfahrens liegt darin, wie weit die Ermessensfreiheit der Vorgesetzten geht und wie sie mit dem Beförderungsanspruch des bestgeeigneten Bewerbers in Übereinstimmung gebracht wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Beurteilungsspielraum der Vorgesetzten nur auf Werturteile, nicht auf Tatsachenentscheidungen Bezug nimmt. Nach dem Grundsatz der Bestenauslese gemäß § 33 Abs. 2 GG kann der Bewerber daher verlangen, nicht aus sachfremden oder willkürlichen Erwägungen in seiner beruflichen Beförderung behindert zu werden⁵⁵⁴.

Die Ausgangslage der Ermessensfreiheit von Vorgesetzten bei Beförderungen stellt sich wie folgt dar: § 33 Abs. 2 GG gewährt den chancengleichen Zugang zu jedem

⁵⁵⁰ Vgl. ebd., S. 278 f

⁵⁵¹ Vgl. ebd., S. 281

⁵⁵² Ebd., S. 282

⁵⁵³ Vgl. ebd., S. 282

öffentlichen Amt nach dem Maßstab von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung⁵⁵⁵. Weiterhin stellt § 23 BBG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG klar, dass die Auslese bei Beförderungen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen ist⁵⁵⁶. Danach dürfen der Auswahlentscheidung für die Beförderung nur Kriterien wie direkte Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zugrunde gelegt werden. Andere Kriterien dürfen nachrangig herangezogen werden, wenn sich aus dem Vergleich anhand leistungsbezogener Kriterien kein Vorsprung von Bewerbern ergibt⁵⁵⁷.

In Abhängigkeit von den organisatorischen Bedürfnissen und Möglichkeiten entscheidet der Dienstherr über die Einrichtung bzw. Ausgestaltung der Beförderung und deren Anforderungsprofil, d.h. welche Voraussetzungen für die Beförderungsstelle zu erfüllen sind⁵⁵⁸. Wegen des Bewerbungsverfahrensanspruches⁵⁵⁹ wird die Bestimmung des Anforderungsprofils an die gesetzlichen Vorgaben bzw. sachlichen Erwägungen gebunden. Ist in Bezug auf das Anforderungsprofil eine bestimmte Person in rechtswidriger Weise benachteiligt oder sachfremd bevorzugt worden, ist die Auswahlentscheidung nicht nach dem Maßstab „Bestenauslese“ erfolgt und damit ermessensfehlerhaft⁵⁶⁰. In diesem Sinne unterliegt die Einhaltung der für die Bestimmung des Anforderungsprofils gemäß § 33 Abs. 2 GG entscheidenden Grundsätze der gerichtlichen Kontrolle, weil Fehler im Anforderungsprofil grundsätzlich auch zur Fehlerhaftigkeit des Auswahlverfahrens führen⁵⁶¹.

Erst wenn eine Auswahlentscheidung unter mehreren das Anforderungsprofil erfüllenden Bewerbern notwendig wird, kommt die dienstliche Beurteilung in Betracht. In erster Linie sind dabei aktuelle Beurteilungen, die den gegenwärtigen Leistungsstand

⁵⁵⁴ Vgl. Wagner (2007), S. 254

⁵⁵⁵ Dieser Grundsatz der Bestenauslese nach § 33 Abs. 2 GG gilt sowohl für die Einstellung und die Beförderung als auch für die Auswahl unter den Bewerbern um einen Beförderungsdienstposten; siehe NVwZ (2008), S. 194

⁵⁵⁶ Vgl. Schnellenbach (2005), S. 40

⁵⁵⁷ Vgl. ebd., S. 41 f

⁵⁵⁸ Vgl. NVwZ (2008), S. 195

⁵⁵⁹ Er umfasst „eine faire Behandlung der Bewerbung mit rechtsfehlerfreier Wahrnehmung der Beurteilungsermächtigung sowie die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens einschließlich etwaiger Anhörungs- und Beteiligungsrechte“; (Wagner, 2007, S. 250)

⁵⁶⁰ Vgl. ebd., S. 251

wiedergeben, maßgebend für Auswahlentscheidungen⁵⁶². Bei gleichlautenden Gesamturteilen muss der Dienstherr zunächst der Frage nachgehen, „ob die Einzelfeststellungen in aktuellen dienstlichen Beurteilungen eine Prognose über die zukünftige Bewährung im Beförderungsamte ermöglichen“⁵⁶³. Führt die inhaltliche Auswertung (in Notenstufen) der Einzelfeststellungen, vor allem der Hauptmerkmale bei gleichen Gesamturteilen zu dem Ergebnis, dass ein Beamter für das Beförderungsamte besser qualifiziert ist als seine Mitbewerber, dann kommt der inhaltlichen Auswertung regelmäßig eine größere Bedeutung zu als älteren dienstlichen Beurteilungen⁵⁶⁴. Andererseits dürfen dienstliche Beurteilungen aus einem niedrigeren statusrechtlichen Amte (z.B. Besoldungsgruppe A9) gegenüber Beurteilungen aus dem um eine Besoldungsgruppe höheren Amte (A10) gleichrangig stehen, wenn sie in der Gesamtnote eine um mindestens einen Punktwert höhere Bewertung aufweisen⁵⁶⁵.

Neben aktuellen Beurteilungen werden ältere dienstliche Beurteilungen als zusätzliche Erkenntnismittel berücksichtigt. Dabei handelt es sich nicht um Hilfskriterien, sondern vielmehr um Erkenntnisse, die über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Beurteilten Aufschluss geben. Ältere Beurteilungen sind deswegen gegenüber Hilfskriterien vorrangig heranzuziehen⁵⁶⁶.

Erst wenn alle direkt leistungsbezogenen Erkenntnismerkmale ausgeschöpft und die Bewerber im Wesentlichen gleichrangig einzustufen sind, werden Hilfskriterien wie z.B. die Dauer eines Beförderungsdienstpostens oder das Dienstalter herangezogen. Es steht dabei grundsätzlich in der Ermessensfreiheit des Dienstherrn, welchen konkreten Wert er den anerkannten Hilfskriterien in Bezug auf Beförderungseinscheidungen beimisst bzw. in welcher Reihenfolge er sie berücksichtigt⁵⁶⁷.

Bei den Beförderungseinscheidungen ist neben dem Prinzip der Bestenauslese der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Um zu der erforderlichen objektiven Bewertung des einzelnen Bewerbers zu gelangen und die Vergleichbarkeit der beurteilten Beamten zu garantieren, müssen die Beurteilungsmaßstäbe gleich sein und

⁵⁶¹ Siehe NVwZ (2008), S. 194 f

⁵⁶² Vgl. DÖD (2006), S. 15

⁵⁶³ DÖD (2005), S. 12

⁵⁶⁴ Vgl. ebd., S. 11 ff

⁵⁶⁵ Siehe DÖD (2006), S. 15 ff

⁵⁶⁶ Vgl. DÖD (2006), S. 15 und DÖD (2003), S. 200

gleich angewendet werden⁵⁶⁸. Die Einheitlichkeit des Beurteilungsmaßstabes ist die auf jeden Fall notwendige Voraussetzung dafür, dass „die Beurteilung ihren Zweck erfüllt, einen Vergleich der Beamten untereinander anhand vorgegebener Sach- und Differenzierungsmerkmale zu ermöglichen“⁵⁶⁹. Das Gebot der Gleichbehandlung bei dienstlichen Beurteilungen ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. März 2000 bereits dann verletzt, wenn „in Teilbereichen des Verwaltungszweiges [...] auf Grund eines unterschiedlichen Verständnisses des Inhaltes von Bewertungsmaßstäben eine uneinheitliche Beurteilungspraxis eingetreten ist“⁵⁷⁰. Im vorliegenden Fall wurden im Bezirk des Polizeipräsidiums A die Spitzennoten 5 und 4 an 45,9 Prozent der beurteilten Beamten vergeben, während im Bezirk des Polizeipräsidiums B 66,8 Prozent und in zentralen Polizeibehörden über 80 Prozent der beurteilten Beamten mit diesen Noten bewertet wurden. Wegen der Unterschiedlichkeit der praktizierten Maßstäbe wurden die Beamten im Bezirk des Polizeipräsidiums A gegenüber anderen Beamten, die nach günstigeren Maßstäben beurteilt wurden, benachteiligt⁵⁷¹.

5.2.2. Mitbestimmung bei der Beförderung

Während es in der Betrachtung der Auswahlentscheidung von Bewerbern im Beförderungsverfahren um die Problematik der Ermessensfreiheit des Dienstvorgesetzten geht, wird im Folgenden die Mitbestimmungsmöglichkeit der Beamten bei der Beförderung im Rahmen des Bundespersonalvertretungsgesetzes durch Personalräte untersucht. Vor der Betrachtung der Mitbestimmung im Beförderungsverfahren wird das Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und den Personalräten grundlegend erklärt.

(1) Die Rolle der Gewerkschaften in der Personalvertretung

Gewerkschaften und Personalräte sind rechtlich selbständig, institutionell getrennt und haben jeweils eigene spezifische Eigenschaften. Der Personalrat ist der gewählte Repräsentant der Gesamtheit der Beschäftigten innerhalb einer Dienststelle und der neutrale Sachwalter der Interessen dieser Beschäftigten⁵⁷². Nach dem Grundsatz

⁵⁶⁷ Vgl. Wagner (2007), S. 253 und DÖD (2003), S. 202

⁵⁶⁸ Vgl. DÖD (2003), S. 203

⁵⁶⁹ NVwZ-RR (2000), S. 622

⁵⁷⁰ Ebd., S. 622

⁵⁷¹ Vgl. ebd., S. 621 f

⁵⁷² Vgl. Becker (2005), S. 17

der vertrauensvollen Zusammenarbeit gemäß § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) kann der Personalrat die Interessenvertretung nur auf friedliche Weise verfolgen. Ferner muss er im Verhältnis zu den Beschäftigten zu gewerkschaftspolitischer Neutralität verpflichtet sein⁵⁷³.

Gewerkschaften dürfen dagegen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Dienstbedingungen sozialen Druck, wie z.B. als letztes Kampfmittel den Streik, ausüben⁵⁷⁴. Ihre koalitionspolitischen Aufgaben, insbesondere die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder bleiben von der Tätigkeit des Personalrates unberührt⁵⁷⁵.

Trotz dieser grundsätzlichen Unterscheidungen im Einzelnen stehen die Gewerkschaften und die Personalräte jedoch nicht isoliert nebeneinander, sondern arbeiten zusammen für das gemeinsame Ziel: die Durchsetzung der Interessen der Beschäftigten⁵⁷⁶.

Nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz haben die Gewerkschaften bestimmte personalvertretungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse, die auf die Bildung, Unterstützung und Kontrolle einer effektiven Personalvertretung ausgerichtet sind⁵⁷⁷. Im Folgenden werden die Unterstützungsmöglichkeiten durch Gewerkschaften genauer betrachtet.

§ 2 Abs. 1 des BPersVG sieht ein Zusammenwirken des Personalrates mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften vor. Diese Voraussetzung liegt bei denjenigen Gewerkschaften vor, von denen mindestens ein Beschäftigter der Dienststelle angehört⁵⁷⁸. Das Zusammenwirken bezieht sich nicht nur auf die im BPersVG ausdrücklich vorgeschriebenen Fälle, z.B. im § 36 (Teilnahme an Personalratssitzungen), sondern erstreckt sich vielmehr auf den gesamten Zuständigkeitsbereich des Personalrates. Diese Vorschrift führt somit zu einer umfassenden Unterstützungsfunktion der Gewerkschaften⁵⁷⁹.

Damit die Gewerkschaften ihre Unterstützungsfunktion wahrnehmen können, gewährt ihnen § 2 Abs. 2 BPersVG ein Zugangsrecht zur Dienststelle und zu denjeni-

⁵⁷³ Vgl. Altvater et al. (2004), S. 141

⁵⁷⁴ Ausführlich siehe Kapitel 3.2.

⁵⁷⁵ Vgl. Altvater et al. (2004), S. 147 ff

⁵⁷⁶ Vgl. Thannheiser (2004), S. 262

⁵⁷⁷ Ausführlich siehe Altvater et al. (2004), S. 143 ff

⁵⁷⁸ Vgl. ebd., S. 140

gen Arbeitsplätzen, die sich nicht im Gebäude der Dienststelle befinden⁵⁸⁰. Dieses Zugangsrecht kann grundsätzlich in Bezug auf die gesamte Dienststelle und während der Arbeitszeit ausgeübt werden. Es umfasst „die Befugnisse, mit den Beschäftigten in Kontakt zu treten und Gespräche zu führen, z.B. zur Vorbereitung einer Personalratswahl, und erstreckt sich auch auf die Besichtigung von Arbeitsplätzen, z.B. zum Zwecke der Überprüfung der Eingruppierung“⁵⁸¹.

Im Rahmen einer Konkretisierung der Unterstützungsfunktion der Gewerkschaften sieht § 36 BPersVG eine beratende Teilnahme der Beauftragten der im Personalrat vertretenen Gewerkschaften⁵⁸² an den Personalratssitzungen vor. Die beratende Teilnahme von Gewerkschaftsbeauftragten ist jedoch nicht als eigenständiges Recht ausgestaltet, sondern bezieht sich auf den ordnungsgemäß nur von Fall zu Fall auf einen in einer bestimmten Personalratssitzung gestellten Antrag bzw. entsprechenden Beschluss der Personalrates⁵⁸³. In Ausübung seiner Befugnisse kann der Gewerkschaftsvertreter sich ebenso wie ein Personalratsmitglied aktiv an den Beratungen des Personalrates beteiligen und so auf dessen Willensbildung Einfluss nehmen⁵⁸⁴.

Andererseits dürfen Personalräte als Gewerkschaftsmitglieder nach § 2 Abs. 3 in Verbindung mit § 67 Abs. 2 BPersVG in ihrer gewerkschaftlichen Betätigung grundsätzlich nicht eingeschränkt werden⁵⁸⁵. Die Vorschrift geht eindeutig davon aus, dass das Grundrecht des § 9 Abs. 3 GG für Mitglieder des Personalrates genauso wie für die übrigen Beschäftigten der Dienststelle gilt und dass sich gewerkschaftliche Betätigung und Amtsführung des Personalrates nicht gegenseitig ausschließen⁵⁸⁶. Das Personalratsmitglied darf z.B. neue Mitglieder für seine Gewerkschaft in der Dienststelle und während der Dienststunden werben, soweit es sich in einem angemessenen Umfang hält und den Dienstablauf nicht stört⁵⁸⁷.

Auf der Basis des Grundsatzes „Verbot der Ungleichbehandlung wegen politischer bzw. gewerkschaftlicher Betätigung oder Einstellung“ dürfen die Personalratsmitglie-

⁵⁷⁹ Vgl. ebd., S. 142

⁵⁸⁰ Vgl. Thannheiser (2004), S. 261

⁵⁸¹ Altvater et al. (2004), S. 145

⁵⁸² Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn mindestens ein Mitglied der Gewerkschaft dem Personalrat angehört; siehe ebd., S. 353

⁵⁸³ Vgl. ebd., S. 353 ff

⁵⁸⁴ Vgl. ebd., S. 356

⁵⁸⁵ Vgl. Thannheiser (2004), S. 261

⁵⁸⁶ Vgl. Altvater et al. (2004), S. 613

⁵⁸⁷ Vgl. Thannheiser (2004), S. 261

der jedoch ihr Amt nicht als Druckmittel oder nur zugunsten einer Gewerkschaft für ihre gewerkschaftliche Betätigung einsetzen: Sie dürfen z.B. nicht versuchen, „einen Beschäftigten für seine Gewerkschaft mit dem Hinweis zu werben, nur wenn er seiner Organisation beitrete, könne er als Personalratsmitglied etwas für ihn tun“⁵⁸⁸.

(2) Mitbestimmung bei der Beförderung

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dürfen sich nach § 104 BPersVG über die Personalräte an den sie betreffenden innerdienstlichen, sozialen und personalbezogenen Entscheidungen beteiligen⁵⁸⁹. Diese Beteiligung der Personalvertretung an den Entscheidungen der Dienststelle trägt wesentlich zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung bei. Sie umfasst die Mitbestimmung (§ 75 und § 76)⁵⁹⁰, Mitwirkung (§ 78), Anhörungs- (§ 78) bzw. Beratungsrechte (§ 80) und sonstige Teilnahmen (§§ 79) sowie die Zusammenarbeit mit der Dienststelle (§ 2 und § 66 BPersVG)⁵⁹¹. Im Folgenden wird die Mitbestimmung bei der Beförderung am Beispiel der Personalangelegenheit der Beamten erläutert.

Die Beförderung der Beamten unterliegt nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG der Mitbestimmung des Personalrates⁵⁹². Der Dienststellenleiter darf Beförderungen erst nach Zustimmung des Personalrates bzw. nach Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens nach § 69 BPersVG durchführen. Eine mitbestimmungswidrige, ohne Zustimmung der zuständigen Personalvertretung getroffene Beförderung ist grundsätzlich unwirksam⁵⁹³. Dabei stehen sich Dienststellenleiter und Personalrat gleichberechtigt gegenüber. Diese Gleichberechtigung schließt aus, dass „eine Seite die andere zwingen kann, sich ihrer rechtlichen oder sachlichen Auffassung anzuschließen“⁵⁹⁴. Dies bedeutet, dass die Entscheidungsbefugnisse der Dienststellenleiter durch die Mitbestimmung der Beamten eingeschränkt und kontrollierbar sind⁵⁹⁵.

⁵⁸⁸ Altvater et al. (2004), S. 613

⁵⁸⁹ Vgl. Becker (2005), S. 7

⁵⁹⁰ Die Mitbestimmung ist die stärkste Beteiligungsform der Personalvertretung. Mitbestimmungstatbestände werden wiederum hinsichtlich der uneingeschränkten (§ 75) und der eingeschränkten (§ 76) Mitbestimmung unterschieden. Ausführlich siehe Seiler (2005), S. 397

⁵⁹¹ Vgl. Riedmaier (1998), S. 317

⁵⁹² Vgl. Neubert (2004), S. 471

⁵⁹³ Vgl. Altvater et al. (2004), S. 636

⁵⁹⁴ Ebd., S. 634

⁵⁹⁵ Vgl. Seiler (2005), S. 397

Weiterhin unterliegen Vorentscheidungen über eine spätere Beförderung, z.B. die Umsetzung eines Beamten auf einen Beförderungsdienstposten zum Zwecke seiner Erprobung als erste Stufe der Beförderung, der Mitbestimmung der Personalvertretung⁵⁹⁶. In diesem Fall ist der Personalrat zweimal zu beteiligen: „zunächst bei der (vorentscheidenden) Übertragung des Beförderungsdienstpostens und danach bei der später erfolgenden Beförderung“⁵⁹⁷.

Zur Durchführung seiner Aufgaben sind dem Personalrat nach § 69 Abs. 2 in Verbindung mit § 68 Abs. 2 BPersVG mit dem Zustimmungsantrag die für seine Meinungs- und Willensbildung erforderlichen Informationen und Unterlagen rechtzeitig und umfassend zur Verfügung zu stellen⁵⁹⁸. Sachgemäß umfassend ist die Unterrichtung des Personalrates durch die Dienststelle, wenn Unterlagen dem Personalrat in derselben Vollständigkeit zugänglich gemacht werden, in der sie dem Dienststellenleiter bei seiner Entscheidung zur Verfügung gestanden haben⁵⁹⁹. Dies bedeutet beispielsweise, dass „dem Personalrat im Rahmen seines Mitbestimmungsrechts nicht nur die Gesamturteile der einzelnen Beurteilungen der jeweiligen Mitbewerber vorgelegt werden müssen. Vielmehr sind ihm auch die Einzelaussagen der Beurteilungen vorzulegen“⁶⁰⁰.

Bei Beförderungen als Personalangelegenheit kann die Zustimmung der Personalvertretung nur aus den in § 77 Abs. 2 BPersVG abschließend aufgeführten Versagungsgründen (Versagungskatalog) verweigert werden: Rechtswidrigkeit der Beförderungsmaßnahme, ungerechtfertigte Benachteiligung von Beschäftigten und Gefährdung des Friedens in der Dienststelle⁶⁰¹. Das Vetorecht des Personalrates ist damit wesentlich eingeschränkt, da er ansonsten aus jedem Grunde seine Zustimmung zu einer vom Dienststellenleiter beabsichtigten Maßnahme verweigern könnte⁶⁰².

Ist eine Einigung über eine beabsichtigte Beförderungsmaßnahme des Dienststellenleiters nicht zustande gekommen, kann der Dienststellenleiter oder der Personalrat

⁵⁹⁶ Vgl. ebd., S. 399

⁵⁹⁷ Altvater et al. (2004), S. 789

⁵⁹⁸ Vgl. ebd., S. 646

⁵⁹⁹ Vgl. Neubert (2004), S. 471

⁶⁰⁰ Ebd., S. 472

⁶⁰¹ Siehe Altvater et al. (2004), S. 840 ff

nach § 69 Abs. 3 BPersVG die Personalangelegenheit innerhalb von sechs Arbeitstagen auf dem Dienstwege den übergeordneten Dienststellen, bei denen Stufenvertretungen bestehen, vorlegen⁶⁰³. Ergibt sich zwischen der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden zuständigen Personalvertretung weiterhin keine Einigung, entscheidet nach § 69 Abs. 4 BPersVG die Einigungsstelle, ob ein Grund vorliegt, die Zustimmung zu verweigern. Bei Beförderungen als Personalangelegenheit der eingeschränkten Mitbestimmung (§ 76) beschließt nach § 69 Abs. 4 BPersVG die Einigungsstelle nur eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde, die wiederum nicht an die Empfehlung gebunden ist und endgültig entscheidet⁶⁰⁴.

Trotz dieser Einschränkung erfüllt die Mitbestimmung des Personalrates die ihm gegenüber den Beschäftigten bzw. dem Dienstherrn obliegende soziale Schutz- bzw. Kontrollfunktion dadurch, dass die für eine Beförderung maßgeblichen Vorschriften, wie z.B. der Leistungsgrundsatz, die Einhaltung von Beurteilungsrichtlinien und der Grundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern beachtet werden⁶⁰⁵.

5.3. Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Personalmanagements

Die Bemühungen der GdP im Personalmanagement, dargestellt am Beispiel der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei, sind von großer Bedeutung für die interne Demokratisierung, weil die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei durch die Vereinfachung der Personalstruktur eine entscheidende Rolle für die Enthierarchisierung spielt. In der zweigeteilten Laufbahn erhalten Polizisten aufgrund des verkürzten laufbahnrechtlichen Berufswegdegangs zur höheren Laufbahngruppe wahrscheinlich mehr Möglichkeiten, an den Entscheidungen teilzunehmen. Umgekehrt erhalten Vorgesetzte weniger Gelegenheit, bei personellen Angelegenheiten willkürlich Macht auszuüben. Zudem könnte die zweigeteilte Laufbahn durch die Berufszufriedenheit bzw. Motivation zu einem Mehr an Organisationseffektivität, die für eine innerorganisatorische Demokratisierung wichtig ist, führen.

⁶⁰² Vgl. Seiler (2005), S. 397 f

⁶⁰³ Vgl. Altvater et al. (2004), S. 651 f

⁶⁰⁴ Vgl. ebd., S. 652 f

⁶⁰⁵ Vgl. Neubert (2004), S. 472

Bevor die Bemühungen der GdP zur Demokratisierung der Personalmanagements bei der Polizei am Beispiel der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn betrachtet werden, soll zunächst die Funktionsbewertung als theoretischer Hintergrund für die Umsetzung erläutert werden.

5.3.1. Funktionsbewertung der Polizei

(1) Durchführung und Methodik

Anfang der 1990er Jahre befanden sich die Polizeibeamten in einer schwierigen Situation: Durch die z.T. geringen Aufstiegsperspektiven, die Nichtberücksichtigung polizei-funktionstypischer Belastungsfaktoren (z.B. Gefahren durch riskante Einsätze, durch Konflikte bedingter Stress) und Unstimmigkeiten zwischen Funktion und Be-soldung wurden Polizeibeamte demotiviert und enttäuscht. Die bestehenden Motivations- und Frustrationsprobleme im Bereich der Polizei verschärften sich bei den in steigender Zahl aufgenommenen qualifizierten jüngeren Polizisten mit Abitur⁶⁰⁶. Vor diesem Hintergrund beauftragte der nordrhein-westfälische Innenminister eine bekannte und anerkannt kompetente Unternehmensberatung mit der Untersuchung der Frage, ob die bisherige Bewertung im Hinblick auf die an Polizeibeamte gestellten hohen Funktionsanforderungen angemessen und gerecht ist⁶⁰⁷.

Die Untersuchung wurde zwischen Januar 1990 und Mai 1991 von der Firma „Kienbaum Unternehmensberatung GmbH“ durchgeführt und von der Arbeitsgruppe Funktionsbewertung des Innenministeriums NRW, deren Mitglieder aus erfahrenen Polizeiführern und Polizei-Hauptpersonalräten bestanden, maßgeblich unterstützt⁶⁰⁸.

Sie erfolgte unter Einbeziehung zahlreicher Polizeibehörden und Einrichtungen in Form umfangreicher Erhebungen und Analysen, bei denen insgesamt 478 Beamte unterschiedlichster Funktion im Dienst befragt wurden⁶⁰⁹.

Zur Durchführung der Funktionsbewertung und des Funktionsvergleiches wurde zunächst ein Funktionsbewertungskatalog als Grundbestandteil des Bewertungsverfahrens konzipiert. Mit diesem Funktionsbewertungskatalog konnten sowohl die spezifi-

⁶⁰⁶ Vgl. Kienbaum GmbH (1991), S. 1 f

⁶⁰⁷ Vgl. Granitzka (1991), S. 8

⁶⁰⁸ Vgl. Kienbaum GmbH (1991), S. 3 ff

⁶⁰⁹ Vgl. ebd., S. 3

schen Schwierigkeiten, Belastungen und Anforderungen polizeilicher Tätigkeiten als auch andere vergleichbare Funktionen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft erfasst und analysiert werden. Bei der Konstruktion des Funktionsbewertungskataloges wurden die Grunddimensionen des vorhandenen kommunalen Gemeinschaftsstellenmodells (KGSt)⁶¹⁰ als bekanntem Bewertungsinstrument des öffentlichen Dienstes mit berücksichtigt und um weitere Bewertungsitems (z.B. zur Gesundheitsgefährdung) ergänzt⁶¹¹.

Insgesamt wurden die Bewertungsdimensionen anhand von 15 Clustern, wie z.B. Führungsverantwortung und Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung, die auf 43 funktionsbeschreibenden Kriterien basierten, dargestellt⁶¹².

Um die einzelnen Bewertungscluster in ihrer Bedeutung zueinander zu bestimmen, wurden sie von mehreren heterogenen Expertengruppen mit Hilfe der Delphi-Methode⁶¹³ in einem Expertenrating gewichtet. Die endgültige Gewichtung jedes Bewertungsclusters erfolgte durch das Beratervotum unter Berücksichtigung der Auffassungen der Expertenbefragungen und der Gewichtung nach dem KGSt⁶¹⁴.

(2) Ergebnisse und Umsetzungsanforderungen

Die Funktionsbewertung orientierte sich im Wesentlichen an einer Auswahl landesweit relevanter Schlüsselfunktionen der Schutzpolizei aus der großen Zahl von untersuchten Funktionen (etwa 120). Diese Schlüsselfunktionen wurden entweder aus Funktionen mit besonders starker personeller Besetzung oder aus in allen Kreispolizeibehörden vertretenen Führungsfunktionen gewählt⁶¹⁵. An einzelnen Funktionsbewertungen der Schutzpolizei wurden zur Bewertung zahlreiche andere Funktionen aus den Bereichen Kriminalpolizei, allgemeine öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft verglichen, die dort von ihrer Wertigkeit her ebenfalls Schlüsselfunktionen darstellen⁶¹⁶. In der folgenden Tabelle 5-3 werden die erfolgten Einzelbewertungen der Schlüsselfunktionen mit Gesamtvergleich nach Punktgruppen erläutert.

⁶¹⁰ Siehe ebd., S. 39 f

⁶¹¹ Vgl. ebd., S. 45 ff

⁶¹² Siehe ebd., S. 47 ff und S. 121 ff

⁶¹³ Die Delphi-Methode wird als stark strukturierter Gruppenkommunikationsprozess charakterisiert, in dessen Verlauf Sachverhalte von Experten beurteilt werden. Die Grundidee besteht darin, in mehreren „Runden“ Expertenmeinungen zur Problemlösung zu nutzen und dabei ein anonymes Feedback einzusetzen. Ausführlich siehe Häder (2006), S. 351 ff

⁶¹⁴ Vgl. Kienbaum GmbH (1991), S. 61 ff

⁶¹⁵ Vgl. ebd., S. 72

⁶¹⁶ Vgl. ebd., S. 4

Tabelle 5-3: Funktionsbewertung und -vergleich⁶¹⁷

Punkt- gruppe	Polizeifunktionen	Öffentlicher Dienst	Privatwirtschaft
225-230	230 Leiter S 225 Dez. SI	229 Vorsteher Finanzamt 225 Leiter Bauamt 225 Ref.-Ltr. im IM NRW	
215-225	223 SB/L 226 Ltr. SEK	220 Ständ. Vertreter PP 219 Leiter Feuerwehr 215 Leiter Hauptamt	219 Verkaufsleiter 219 Kfm. Leiter 219 Techn. Leiter
205-215	210 Leiter EHu	208 Leiter Jugendamt 207 Komm.-Ltr.	207 Ltr. EDV/Org
195-205	202 DGL	204 Haupt-Dezernent RP 196 Ltr. Bauhof	196 Ltr. EDV/RZ
185-195	193 GruFü SEK 186 SGL	186 SB Org/Personal, RP 190 SGL ESt-Veranl. 189 SGL Feuerwehr	190 Abt-Ltr. ReWe/BW
175-185	182 GruFü VD 178 GruFü EHu 178 WDF	176 Datennetzkoordinator	
160-175	167 Bea Leitstelle 164 Trainer IF 161 BED-Beamter 161 Streifenbe- amter	173 Rechtspfleger 163 SB KriPo 162 Betriebsprüfer 161 Hebamme, KrkH 160 SB Ausländer, RP	166 Anwendungsprogra- mmierer
140-160	157 Anz-Bearbeiter	158 LSt-Außenprüfer 156 DÜB (Telekom) 156 Krankenschwester	156 Erfahrener ADM 152 Chefsekretärin 151 Personal-Sachb.

⁶¹⁷ Das Abkürzungsverzeichnis für die Tabelle 5-3 lautet: Anz-Bearbeiter = Anzeigenbearbeiter, BED = Bezirks- und Ermittlungsdienst, BPA = Bereitschaftspolizeiabteilung, BPD = Bereitschaftspolizeidienst, DBP = Deutsche Bundespost, DGL = Dienstgruppenleiter, EDV = elektronische Datenverarbeitung, EHu = Einsatzhundertschaft, Gesch-Zimmer = Geschäftszimmer, GruFü = Gruppenführer, Komm.-Ltr = Kommissariatsleiter, KriPo = Kriminalpolizei, KrkH = Krankenhaus, Leiter S = Leiter der Abteilung Schutzpolizei, OKD = Oberkreisdirektor, Org = Organisation, POS = Personen und Objektschutz, Ref. = Referent, SB = Sachbearbeiter, SEK = Spezialeinsatzkommando, SGL = Sachgebietsleiter, VD = Verkehrsdienst, WDF = Wachdienstführer, WSP = Wesserschuttpolizei.

		155 SB ESt 153 SB/MA Abfall, RP 150 SB Ausländer, Komm. 150 Geschäftsstelle Justiz	142 Servicetechniker
120-140			139 Tech. Sachbearb. 138 Ltr. Schreibdienst 137 SB Buchhaltung
100-120	118 Gesch-Zimmer		104 Schreibkraft

(Quelle: Kienbaum GmbH (1991), S. 149)

Die anhand der Punkteskala am höchsten bewerteten polizeilichen Funktionen sind die Funktionen Leiter der Abteilung Schutzpolizei (230) und Dezernent S-1 (225). Die hauptsächlich schutzpolizeilichen Funktionen liegen im unteren Bereich der Punkteskala zwischen 161 (Beamter im Bezirks- und Ermittlungsdienst, Streifenbeamter) und 164 Punkten (Trainer IF).

Bezieht man man die Punktwerte auf die den Funktionen zugeordneten Besoldungsgruppen, wird die Abteilungsleiter-Ebene S in den Kreispolizeibehörden mit A15/A16 ausgewiesen. Vergleichbare Funktionen in Finanzverwaltung, Ministerien und Kommunen werden mit A16 bzw. B2 eingestuft⁶¹⁸. Im Vergleich mit anderen Verwaltungsfunktionen ist die Ebene der Dienstgruppenleiter (DGL) mit faktischer Besetzung überwiegend in A9 und A10 besonders stark unterbewertet. Entsprechende Funktionen in der Kommunalverwaltung, die z.T. 10-15 Punkte niedriger bewertet werden, sind in der Realität jedoch höher angesiedelt: So ist beispielsweise die Funktion des Bauhofleiters grundsätzlich in A12/A13 eingruppiert⁶¹⁹. Während vergleichbare Funktionen durchweg im gehobenen Dienst ausgewiesen werden, liegt die ausführende Ebene in der Schutzpolizei (Streifenbeamte, Bezirks- und Ermittlungsdienst) nur in ihrer Bewertungsebene eindeutig über den Bewertungen des mittleren Dienstes⁶²⁰.

Mit der Zusammenfassung der Ergebnisse wird deutlich, dass die Funktionen der Polizei angesichts ihrer Punktzahlen im Verhältnis zu ähnlich belasteten und verant-

⁶¹⁸ Vgl. ebd., S. 150

⁶¹⁹ Vgl. ebd., S. 150

wortungsvollen Funktionen in öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft hinsichtlich der Besoldungsgruppe erheblich unterbewertet sind⁶²¹.

Um eine gerechte Bewertung der polizeilichen Funktionen sicherzustellen, besteht ein notwendiger Anpassungsbedarf bei der Besoldungsstruktur⁶²². Da alle polizeilichen Funktionen mit Ausnahme einzelner Innendienstfunktionen praktisch dem gehobenen Dienst zuzuordnen sind, besteht eine Konsequenz der Überlegungen zur Funktionsbewertung in der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn für den polizeilichen Dienst. Dies ist gemessen an der Art der Funktion des Streifenbeamten und den damit verbundenen Belastungen auch nicht anders vorstellbar. Die noch im mittleren Dienst verbleibenden übrigen Funktionen der Polizei, wie z.B. einfache Sachbearbeitertätigkeiten, sind marginal und könnten ggf. auch durch Angestellte ausgefüllt werden⁶²³.

5.3.2. Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei

Vor der Betrachtung der Bemühungen der GdP zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn nach der Funktionsbewertung als Beispiel für die Demokratisierung der Personalmanagements werden zunächst die vor der Veröffentlichung des Kienbaum-Gutachtens (1991) erfolgten Bemühungen im Besonderen die Forderung nach einer Beseitigung der Unterbewertung des Polizeivollzugsdienstes, kurz erläutert.

(1) Forderung der aufgabengerechten Bewertung

Ermittelt das Kienbaum-Funktionsgutachten, dass die Polizei in NRW unterbewertet ist und fast alle Funktionen des mittleren Dienstes dem gehobenen Dienst zuzuordnen sind, wird die Unterbewertung der Polizei, insbesondere des mittleren Polizeidienstes im Vergleich zum Gesamtgefüge des restlichen öffentlichen Dienstes besonders deutlich⁶²⁴. Diese Entwicklung wird im nachfolgenden Vergleich nach Prozentanteilen des mittleren Dienstes veranschaulicht.

⁶²⁰ Vgl. ebd., S. 151

⁶²¹ Vgl. ebd., S. 136 ff

⁶²² Zur neuen Einordnung der Schlüsselfunktionen in bestimmte Besoldungsgruppen siehe ebd., S. 160 f

⁶²³ Vgl. ebd., S. 169 ff

⁶²⁴ Vgl. GdP NRW (1994), S. 5

Tabelle 5-4: Entwicklung der Prozentanteile im mittleren Dienst⁶²⁵

	1956	1959	1991	1993
PHM m. Zulage	-	-	12 %	12 %
PHM	-	2,9 %	28 %	28 %
POM	20 %	17,1 %	40 %	60 %
PM	40 %	40 %	-	-
PHW	40 %	40 %	20 %	-

(Quelle: GdP NRW (1994), S. 6)

Betrachtet man die Tabelle, befanden sich 1956 und 1959 fast alle Polizeibeamten im mittleren Dienst noch im Eingangsamt (A5: 40 Prozent) und im nächsthöheren Besoldungsamt (A6/A7: 40 Prozent). Dies ist sehr erstaunlich, weil die damalige Stellenquotierung für den mittleren Dienst das Ergebnis der besoldungsgemäßen Besserstellung der Polizei war. Zuvor war die Besoldungslage der Polizei wesentlich schlechter⁶²⁶. Diese Laufbahnstruktur blieb fast unverändert bis zu Beginn der 1960er Jahre. Während zudem das Endamt in anderen öffentlichen Verwaltungen nach der Entgeltgruppe A9 besoldet wurde, endeten die Aufstiegsmöglichkeiten im mittleren Dienst bei der Polizei im Jahr 1953 bei der Besoldungsgruppe A7 (Polizeimeister)⁶²⁷. Dies ist sowohl auf die erschwerten Aufstiegchancen als auch auf die starke Unterbewertung der Polizei zurückzuführen. Seit ihrer Gründung hat sich die GdP daher für eine aufgabengerechte Bewertung bzw. die besoldungsmäßige Höhergruppierung des Polizeidienstes eingesetzt⁶²⁸. Im Folgenden werden die Bemühungen der GdP zur Beseitigung der Unterbewertung des Polizeivollzugsdienstes im Rahmen der laufbahnrechtlichen Strukturverbesserungen kurz erläutert⁶²⁹.

Anfang der 1950er Jahre verstärkte die GdP den Druck auf die Politiker durch Kampfmaßnahmen wie Demonstrationen, Protestkundgebungen und viele weitere Aktionen, um zunächst die Erhöhung des Grundgehalts und eine Verbesserung der Besoldung in Bezug auf die Stellenquotierung des mittleren Dienstes durchzusetzen.

⁶²⁵ Das Abkürzungsverzeichnis für die Tabelle 5-4 lautet: PHW = Polizeihauptwachtmeister, PM = Polizeimeister, POM = Polizeiobermeister, PHM = Polizeihauptmeister

⁶²⁶ Vgl. GdP NRW (1998), S. 10

⁶²⁷ Vgl. GdP NRW (1994), S. 6

⁶²⁸ Vgl. GdP (2004), S. 4 ff

⁶²⁹ Siehe auch Kapitel 3.

Danach konzentrierte sich die GdP auf die besoldungsmäßige Höherstufung des Polizeidienstes⁶³⁰.

Nach einer Protestkundgebung in Verbindung mit einem Schweigemarsch mit über 25.000 Polizeibeschäftigten am 21.12.1955 in Köln und einer weiteren Protestveranstaltung mit über 45.000 Mitgliedern am 25. Januar 1956 in Bochum konnte die GdP im Jahr 1956 erste Erfolge erzielen. Neben einer allgemeinen Grundgehaltsverbesserung und einer Stellenplanverbesserung auf PHW: 40 Prozent; PM: 40 Prozent; POM: 20 Prozent für den mittleren Dienst beschloss die Regierung des Landes NRW am 23. Oktober 1956 einen Gesetzentwurf zur besoldungsmäßigen Höherstufung des mittleren Polizeivollzugsdienstes⁶³¹. Diese Verbesserungen für den mittleren Dienst waren allerdings im Hinblick auf das Hauptziel der GdP, der aufgabengerechten Bewertung der Polizei, noch völlig unzulänglich, aber ein guter Start in die positive Veränderung der Besoldung und der Stellenpläne⁶³².

Im Jahr 1959 wurde die Besoldungsgruppe A8 „mit Fußnote“ eingeführt und diese in die erst 1968 für den mittleren Dienst geöffnete Besoldungsgruppe A9 (Polizeihauptmeister) eingestuft. Weiterhin wurde 1979 das neue Spitzenamt „A9 mit Zulage“ für den mittleren und A13 für den gehobenen Dienst als letzte Strukturmaßnahme in der Besoldungsgruppe eingeführt. So erreichte die GdP durch ihre intensiven und zähen Kampfmaßnahmen die Schaffung der Endämter in der Besoldungsgruppe A9Z bzw. A13⁶³³.

Im Jahr 1986 konnte die GdP einen weiteren Erfolg verbuchen: Die Planstellen A6/A7 wurden gebündelt, wodurch etwa 3.000 Polizeihauptwachmeister (A6) nun nur zwei Jahre nach Ablegung ihrer ersten Fachprüfung zum Polizeimeister (A7) befördert werden konnten⁶³⁴. Zudem konnte die GdP im Jahr 1987 erreichen, dass die Stellenplanobergrenzen im mittleren Dienst anteilmäßig auf die Quoten 20 Prozent A7, 40 Prozent A8, 40 Prozent A9 umgesetzt wurden. Auf Basis dieser Anpassung konnten ca. 5.000 Beförderungen erfolgen⁶³⁵.

⁶³⁰ Vgl. GdP NRW (1994), S. 5

⁶³¹ Vgl. ebd., S. 5, GdP NRW (1998), S. 10 und GdP (2004), S. 4

⁶³² Vgl. GdP NRW (1994), S. 5

⁶³³ Vgl. ebd., S. 5 f

⁶³⁴ Vgl. GdP NRW (1998), S. 25

⁶³⁵ Vgl. GdP Köln (2007), S. 1

Mitte der 1980er Jahre verstärkte die GdP erneut den Druck auf die Politiker, um eine funktionsgerechte Bewertung des Polizeidienstes und die Beseitigung von sozialen bzw. wirtschaftlichen Einschränkungen zu erreichen. Am 24. Februar 1986 demonstrierten mehr als 6.000 Polizeibeschäftigte in Düsseldorf für eine gerechte Bewertung und Bezahlung. Schließlich kündigte der Innenminister des Landes NRW auf der Wechselschichtdienstkonferenz der GdP am 30. November 1988 in Düsseldorf die Erstellung eines seit vielen Jahren geforderten Gutachtens und die Bildung einer Arbeitsgruppe an, die sich mit der Bewertung des Polizeidienstes objektiv und sachlich befassen sollte⁶³⁶.

(2) Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei

Mit dem Kienbaum-Gutachten zur Funktionsbewertung der Polizei wurden die jahrelangen Forderungen der GdP, dass, weil polizeilicher Dienst qualifizierte sachbearbeitende Arbeit sei, er mindestens dem gehobenen Dienst zuzuordnen sei, wissenschaftlich unterstützt. Das zentrale Anliegen der GdP lag hier darin, die vorliegende Funktionsbewertung in die zweigeteilte Laufbahn, d.h. in gehobenen und höheren Dienst, umzusetzen⁶³⁷.

Als erster Schritt der Bemühungen um die politische Anerkennung des Kienbaum-Gutachtens und die Umsetzung der Funktionsbewertung wandte sich die GdP im Oktober bzw. November 1991 in einem Schreiben mit der Broschüre „Funktionsbewertung der Schutzpolizei“ an alle Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags und an alle Parteien bzw. Fraktionen und bat um Unterstützung bei der Beseitigung der Unterbewertung der Polizei. In der Folge wurden unzählige Gespräche mit zuständigen Politikern aller Parteien und Fraktionen geführt⁶³⁸.

Die Signale aus dem politischen Raum auf die gewerkschaftlichen Bemühungen, die politische Anerkennung des Kienbaum-Gutachtens zu erreichen, waren auf breiter Ebene sehr positiv: „Das Kienbaum-Gutachten ist von allen Fraktionen akzeptiert. Unterschiedliche Meinungen gibt es bezüglich der Umsetzung“⁶³⁹. Bereits im No-

⁶³⁶ Vgl. GdP NRW (1994), S. 6 f

⁶³⁷ Vgl. ebd., S. 9

⁶³⁸ Vgl. ebd., S. 9 ff

⁶³⁹ Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 5/92, S. 4

vember 1991 teilte der Vorsitzende des Arbeitskreises 7 „Innere Verwaltung“ der SPD-Fraktion das Ergebnis der Verhandlungen über die Umsetzung der Funktionsbewertung mit, die später im Landtag in der zweiten Lesung zum Haushalt 1992 direkt beschlossen wurde: „Der Ausschuss für Innere Verwaltung hat in der Sitzung vom 28.11.1991 auf Antrag der SPD-Fraktion beschlossen, 1.000 zusätzliche Planstellen A9 g.D. im Polizeivollzugsdienst zu schaffen“⁶⁴⁰. Mit dem klaren und eindeutigen Bekenntnis zur Umsetzung der Funktionsbewertung stellte sich der NRW-Innenminister auf der Sitzung des GdP-Landesbezirksvorstandes und -ausschusses am 15.01.1992 in Hilden auf die Seite der GdP: „Ich will das Kienbaum-Gutachten umsetzen. Ich will die zweigeteilte Laufbahn. [...] Für mich ist klar, dass die zweigeteilte Laufbahn nur stufenweise zu erreichen ist. Mein Ziel: Bis zum Jahr 2000 soll die Kripo zu 100 Prozent, die Schutzpolizei zu 40 Prozent im gehobenen Dienst sein“⁶⁴¹. Mit der Schaffung von 1.000 zusätzlichen Planstellen im gehobenen Dienst ist der GdP ein erster Schritt zur Umsetzung des Kienbaum-Gutachtens gelungen. Gleichzeitig sollen dadurch auch 2.000 zusätzliche Beförderungen im mittleren Dienst (jeweils etwa 1.000 Beförderungsstellen von A7 nach A8 und von A8 nach A9) möglich werden⁶⁴². Dies kann allerdings nur der Anfang der Umsetzung der Funktionsbewertung sein.

Um die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn schnell und vollständig durchzusetzen, nutzte die GdP das Jahr 1992 als Kampf- und Aktionsjahr zur Umsetzung der Funktionsbewertung, damit schon mit dem Haushalt 1993 die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei beginnen konnte⁶⁴³. Die Fragen zur Funktionsbewertung der Polizei wurden nicht zuletzt in die Podiumsdiskussion beim landesweiten Polizeiforum der GdP am 25. März 1992 in der Luise-Albertz-Halle in Oberhausen öffentlich eingebracht. „Verantwortung hat ihren Preis! – zweigeteilte Laufbahn jetzt“ war das Motto der rund 1.500 teilnehmenden Kollegen aus ganz NRW. Bei dieser Veranstaltung schloss sich auch der NRW-Innenminister noch einmal deutlich den GdP-Anforderungen zur zweigeteilten Laufbahn sowie zum prüfungsfreien Verwendungsaufstieg für lebensältere Kollegen ab dem Alter von 55 Jahren an⁶⁴⁴.

⁶⁴⁰ GdP NRW (1994), S. 12

⁶⁴¹ Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 2/92, S. 1

⁶⁴² Vgl. GdP NRW (1994), S. 12

⁶⁴³ Vgl. Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 2/92, S. 1 f

⁶⁴⁴ Vgl. GdP NRW (1994), S. 15 f

Mit dem gleichen Ziel folgten über 8.000 Polizisten aus allen Bundesländern (davon rund 1.200 aus NRW) dem Aufruf der GdP zu einer Demonstration am 27. März 1992 in München in einem kilometerlangen Protestzug⁶⁴⁵. Das Vorhaben der GdP, ihre Forderung nach einer zweigeteilten Laufbahn in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit zu rücken, war bereits mit dieser großen Demonstration gelungen. Rund 60 Zeitungen mit bundesweit über acht Millionen Lesern berichteten von der Notwendigkeit und die Forderung nach der zweigeteilten Laufbahn⁶⁴⁶.

Als bei der Landesregierung trotz aller positiven Willenserklärungen und intensiven Vertretungsarbeiten der GdP die Umsetzung des Kienbaum-Gutachtens stagnierte, fühlten sich die Polizisten in NRW zunehmend getäuscht und hingehalten⁶⁴⁷. Gegen diese Politik machte die GdP noch im Sommer 1992 in der Öffentlichkeit deutlich: Wenn bis zum Ende der Sommerpause 1992 mit der Beschaffung der für 1992 beschlossenen 1.000 zusätzlichen Stellen noch nicht begonnen sein sollte, wird die GdP Kampfmaßnahmen einleiten⁶⁴⁸.

Zur Vorbereitung sofortiger Kampfmaßnahmen für die Umsetzung der Funktionsbewertung rief die GdP die Kollegen zur „Urabstimmung in der Polizei“ vom 22. bis 25.09.1992 auf, an der sich rund 19.000 Polizeibeamte beteiligten. Etwa 85 Prozent der Kollegen hielten Kampfmaßnahmen gegen eine Politik der Ignoranz für notwendig und zeigten ihre Bereitschaft, sich an ihnen zu beteiligen⁶⁴⁹.

Im Oktober gingen die öffentlichen GdP-Aktionen ohne Pause weiter: „Die Kreisgruppen wurden mit Buttons, Plakaten, Flugblättern, Musterpresseerklärungen und Aufklebern ausgestattet. Am 1.10. wurde die ‚Rote Karte für Rau‘ verteilt und landesweite Flugblattaktionen mit Schwerpunkten in den Bezirksverbänden gestartet“⁶⁵⁰. Die GdP stieß dabei auf allen Ebenen bei den Bürgern auf Verständnis und viel Zustimmung: Insgesamt wurden rund 10.000 Rote Karten von ihnen unterschrieben und noch im Oktober 1992 dem Ministerpräsidenten zugesandt⁶⁵¹.

⁶⁴⁵ Ausführlich siehe Deutsche Polizei (1992), Heft 5/92, S. 14 und Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 5/92, S. 1

⁶⁴⁶ Vgl. Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 5/92, S. 15

⁶⁴⁷ Vgl. Uebler (1998), S. 29

⁶⁴⁸ Vgl. Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 8/92, S. 1

⁶⁴⁹ Zu den ausführlichen Ergebnissen der Urabstimmung siehe GdP NRW (1994), S. 23 f

⁶⁵⁰ Ebd., S. 24

⁶⁵¹ Vgl. ebd., S. 24 f

Im Rahmen der Kampfmaßnahmen gab es zudem die landesweite „Aktion Waschkorb“ vom 4. bis 17. November 1992⁶⁵², einen Sonderdelegiertentag in Düsseldorf am 3. November 1992, eine Demonstration in Oberhausen am 6. Juli 1993 und viele weitere Aktionen⁶⁵³.

Unter dem Motto „Verantwortung hat ihren Preis“ versuchte die GdP durch die vielen harten Verhandlungen, Veranstaltungen und Demonstrationen mit aller Kraft, die zweigeteilte Laufbahn für die Polizei durchzusetzen. Schon im Jahr 1998 befanden sich etwa 78 Prozent aller Polizeibeamten im gehobenen Dienst. Im Vergleich zum Jahr 1980 (fast 16 Prozent) hat sich der prozentuale Anteil der Polizisten im gehobenen Dienst annähernd verfünffacht⁶⁵⁴.

Im Jahr 2000 bekannte sich der NRW-Innenminister schließlich auf einer GdP-Veranstaltung in der Ratinger Stadthalle zur vollständigen Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn: „Ich will, dass ab 2002 nur noch für den gehobenen Dienst ausgebildet wird. Ab 2001 werden dann so viele wie möglich im gehobenen Dienst eingestellt“⁶⁵⁵.

Mit den Bemühungen zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn hat die GdP nicht nur maßgeblich zur Verbesserung der Bezahlung beigetragen, sondern auch eine bessere Struktur bei der Polizei bezüglich der Personalmanagements erreicht.

5.4. Zusammenfassung

Die Personalmanagements im öffentlichen Dienst unterliegen regelmäßig einer statusrechtlichen bzw. funktionellen Änderung. Der Anteil der statusrechtlichen Änderung ist dabei größer als der Anteil der funktionellen Änderung. Die Interessen der GdP hinsichtlich der Demokratisierung der Personalmanagements liegen stärker im Bereich der statusrechtlichen Änderungen, denen neben der Einstellung die Bereiche Anstellung, Umwandlung, Beförderung und vertikale bzw. horizontale Laufbahnwechsel zugeordnet sind.

⁶⁵² Siehe Deutsche Polizei – NRW (1992), Heft 12/92, S. 3

⁶⁵³ Ausführlich siehe GdP NRW (1994), S. 25 ff und Deutsche Polizei – NRW (1993), Heft 8/93, S. 1 ff

⁶⁵⁴ Siehe die Tabelle 5-2 und vgl. Deutsche Polizei – NRW (1993), Heft 2/95, S. 1

Die Beförderung ist eine Ernennung, durch die einem Beamten ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung im statusrechtlichen Sinne übertragen wird. Im Beförderungsverfahren hat der Beamte keinen Anspruch auf Beförderung, jedoch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des Dienstherrn. Tritt der Fall ein, dass ein Beamter aus ermessensfehlerhaften Erwägungen oder schuldhaftem Verhalten des Dienstherrn bei der Auswahl nicht befördert wird, kann der betroffene Beamte einen Anspruch auf Schadensersatz geltend machen.

Mitte der 1990er Jahre wurde auf der Grundlage des kooperativen Führungssystems das Neue Steuerungsmodell der Polizei in NRW eingeführt. Mit den vier Kernelementen „Zielvereinbarung“, „Outputsteuerung“, „Dezentrale Ressourcenverantwortung“, „Budgetierung“ sowie dem Bindeglied „Controlling“ schaffte das neue Modell die notwendigen Rahmenbedingungen und Strukturen für eine Modernisierung der Steuerung, Führung, Zusammenarbeit und Aufgabenwahrnehmung. Die einzelnen Kernelemente des Modells und ihre Beziehungen untereinander werden nicht einheitlich für alle Kreispolizeibehörden, sondern spezifisch für die jeweilige Organisation beschrieben und unterschiedlich gestaltet. Beim Neuen Steuerungsmodell kommt es primär darauf an, dass es im täglichen Dienst vor Ort eigenverantwortlich und unter Beteiligung der Mitarbeiter praxisnah Anwendung findet.

Personal ist mehr als eine Ressource: Beschäftigte sind nicht allein Stelleninhaber, vielmehr wollen sie sich aktiv in das Arbeitsleben einbringen und streben nach Zufriedenheit in ihrem Berufsleben. Andererseits können Organisationen ihre Ziele nur gemeinsam mit den Beschäftigten erreichen. In diesem Sinne ist das Personal der wesentliche Faktor dafür, dass Organisationen erfolgreich sind. Aus diesem Grund ist auch die Entwicklung des Personals ein zentrales Element des Personalmanagements.

Die Besonderheit der Personalstruktur der Polizei in NRW liegt in der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn nach dem Gutachten „Funktionsbewertung der Schutzpolizei“. Dieses Gutachten wurde im Jahr 1991 im Auftrag des nordrhein-westfälischen Innenministers NRW erstellt. Wenn man die personelle Entwicklung bei der Polizei

⁶⁵⁵ Deutsche Polizei – NRW (2000), Heft 5/00, S. 1

nach Laufbahngruppen betrachtet, fällt der sehr hohe Anteil von Polizeibeamten im gehobenen Dienst auf. Er umfasst im Jahr 2008 mehr als 96 Prozent aller Polizisten in NRW. Die übrigen Polizisten befinden sich zu jeweils knapp zwei Prozent im mittleren und im höheren Dienst. Der Anteil der Polizeibeamten im mittleren Dienst ist erheblich zurückgegangen: von 73,8 Prozent im Jahr 1991 über 37,2 Prozent 1995 auf 17,6 Prozent im Jahr 2002. Da seit 2002 Einstellungen nur noch für den gehobenen Dienst des Landes NRW erfolgen, wird es nach 2010 keine Polizeibeamten im mittleren Dienst geben. Die zweigeteilte Laufbahn bei der Polizei in NRW wird damit erfolgreich umgesetzt.

Bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Entscheidungsmöglichkeiten in Personalmanagements wurden in diesem Kapitel die Problematik der Ermessensfreiheit der Vorgesetzten bei der Beförderung und der Mitbestimmungsmöglichkeit der Beamten durch Personalräte bei der Beförderung betrachtet.

Die Problematik bei der Auswahlentscheidung von Bewerbern im Rahmen des Beförderungsverfahrens besteht im Allgemeinen im Ausmaß der Ermessensfreiheit der Vorgesetzten und im Besonderen, wie diese mit dem Beförderungsanspruch des bestgeeigneten Bewerbers in Übereinstimmung gebracht wird.

Nach dem Grundsatz der Bestenauslese gemäß § 33 Abs. 2 GG wird der chancengleiche Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach dem Maßstab von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gewährt. Erst wenn alle direkt leistungsbezogenen Erkenntniskriterien (erstens die aktuelle dienstliche Beurteilung, zweitens deren inhaltliche Auswertung und drittens ältere dienstliche Beurteilungen) ausgeschöpft sind, werden Hilfskriterien, wie z.B. Dauer eines Beförderungsdienstpostens oder das Dienstalter, herangezogen. Es steht dabei grundsätzlich in der Ermessensfreiheit des Dienstherrn.

Neben dem Prinzip der Bestenauslese ist bei Beförderungsentscheidungen auch der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Um eine objektive Bewertung jedes einzelnen Bewerbers zu erreichen und die Vergleichbarkeit der beurteilten Beamten gewährleisten zu können, müssen die Beurteilungsmaßstäbe gleich sein und in gleicher Weise angewendet werden (Einheitlichkeit des Beurteilungsmaßstabes).

Trotz rechtlich selbständiger, institutionell getrennter und grundsätzlicher eigener spezifischen Eigenschaften im Einzelnen wirken Gewerkschaften und Personalräte gemeinsam auf die Durchsetzung der Beschäftigteninteressen hin. So haben die Gewerkschaften nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz bestimmte personalvertretungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse, die auf die Bildung, Unterstützung und Kontrolle einer effektiven Personalvertretung ausgerichtet sind. Außerdem dürfen Personalräte als Gewerkschaftsmitglieder in ihrer gewerkschaftlichen Betätigung grundsätzlich nicht eingeschränkt werden.

Gemäß § 104 BPersVG haben die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes das Recht, sich über die Personalräte an den sie betreffenden innerdienstlichen, sozialen und personalbezogenen Entscheidungen zu beteiligen. Die Beteiligung der Personalvertretung an den Entscheidungen der Dienststelle umfasst die Mitbestimmung (§ 75 und § 76), Mitwirkung (§ 78) etc.

Die Beförderung der Beamten unterliegt nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG der Mitbestimmung des Personalrates. Der Dienststellenleiter darf Beförderungen erst nach Zustimmung des Personalrates bzw. nach Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens nach § 69 BPersVG durchführen. Eine mitbestimmungswidrige, ohne Zustimmung der zuständigen Personalvertretung getroffene Beförderung ist grundsätzlich unwirksam.

Diese Mitbestimmung der Personalvertretung an den Beförderungsentscheidungen der Dienststelle trägt wesentlich zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung bei, da die Entscheidungsbefugnisse der Dienststellenleiter durch die Mitbestimmung der Beamten eingeschränkt und kontrollierbar sind.

Zur wissenschaftlichen Fundierung der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei in NRW wurde im Auftrag des nordrhein-westfälischen Innenministers zwischen Januar 1990 und Mai 1991 das Projekt „Funktionsbewertung der Schutzpolizei“ durchgeführt. Als Ergebnis dieses Projektes entstand ein Funktionsgutachten, demzufolge die Funktionen der Polizei, insbesondere diejenigen im mittleren Dienst angesichts ihrer Punktzahlen im Verhältnis zu ähnlich belasteten und verantwortungsvollen Funktionen in öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft hinsichtlich der Besoldungsgruppe spürbar unterbewertet sind. Um eine gerechte Bewertung der po-

lizeilichen Funktionen sicherzustellen, besteht weiterhin ein notwendiger Anpassungsbedarf in der Besoldungsstruktur.

Mit dem Kienbaum-Gutachten wurden die jahrelangen Forderungen der GdP nach einer gerechten Bewertung der polizeilichen Funktionen wissenschaftlich unterstützt. Um die politische Anerkennung des Kienbaum-Gutachtens voranzubringen und die Umsetzung der Funktionsbewertung zu realisieren, wandte sich die GdP im Herbst 1991 an alle Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags sowie an alle Parteien bzw. Fraktionen und bat um Unterstützung bei der Beseitigung der Unterbewertung der Polizei. Um die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn schnell und vollständig durchzusetzen, führte die GdP im Jahr 1992 zudem zahlreiche Kampfmaßnahmen und Aktionen durch. Unter dem Motto „Verantwortung hat ihren Preis! – zweigeteilte Laufbahn jetzt“, versuchte die GdP mit aller Kraft, die Voraussetzungen für das Erreichen ihres Zieles zu schaffen. Erst im Jahr 2000, auf einer GdP-Veranstaltung in der Ratinger Stadthalle, bekannte sich der NRW-Innenminister schließlich zur vollständigen Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn.

Mit den Bemühungen zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn konnte die GdP nicht nur erfolgreich auf eine Verbesserung der unzureichenden Besoldung einwirken, sondern auch die Strukturverbesserung der Polizei bezüglich der Personalmanagements erreichen.

6. Schlussbetrachtung

In der nachfolgenden soziologischen Schlussreflexion über die Rolle der GdP bei der internen Demokratisierung der Polizei werden die wichtigsten Befunde bezüglich der zwei Hypothesen diskutiert. Vor der Diskussion der Hypothesen werden die thematischen Bezüge kurz erläutert und verdeutlicht.

Wenn man die Demokratisierung der Polizei insgesamt betrachtet, so handelt es sich um ein zweiseitiges Spannungsfeld polizeilicher Demokratisierungsprozesse: Beim externen Demokratisierungsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber einer demokratischen Polizeiorganisation geht es einerseits um die Frage, wer die Polizei auf welchem Wege kontrolliert. Andererseits besteht auch ein interner Demokratisierungsanspruch in Bezug auf die hierarchische bzw. bürokratisch geschlossene Führungsstruktur der Polizei.

In der vorliegenden Dissertation wurden primär die internen Demokratisierungsansprüche und Demokratisierungsabläufe in den Blick genommen und untersucht, konkret anhand der Bemühungen der GdP zur polizei-internen Demokratisierung in Bezug auf die Strukturverbesserung der Polizei, und zwar am Beispiel von NRW im Zeitraum seit 1950. Dabei lag das Untersuchungsinteresse der Arbeit in der Beantwortung von zwei Fragen: Die erste Frage ist, warum es möglich ist, dass Vorgesetzte in ihrer Organisation Macht willkürlich und unverhältnismäßig ausüben können. Die zweite Frage ist, wie die Polizei intern demokratisiert wurde und welche Maßnahmen von der Gewerkschaft der Polizei zu diesem Zweck ergriffen wurden. Parallel zu diesen Fragestellungen konnten zwei Hypothesen theoretisch geprüft werden.

Um Antworten zu den Fragestellungen bzw. Hypothesen zu finden und den Demokratisierungsprozess plausibel erklären zu können, wurde das Prozessschema der innerorganisatorischen Demokratisierung unter Berücksichtigung organisatorischer Hintergründe (aus Entscheidungskommunikationen bestehende Organisation und mit Effizienz vereinbare Organisationsdemokratie) und der vorgelegten vier theoretischen Ansätze von Fraenkel, Bora, Naschold und Voigt vergleichsweise einfach formuliert. Nach diesem Schema erfolgen die Demokratisierungsabläufe nicht einbahnig, sondern die Einflussfaktoren der Demokratisierung einer Organisation beeinflussen

sich im Lauf des Prozesses ebenfalls gegenseitig. Außerdem spielen gesetzliche Bestimmungen und geeignete Strukturverbesserungen zur Stabilität der Demokratisierung der Organisation eine entscheidende Rolle.

Die beiden Hypothesen beziehen sich, wie bereits in der Einleitung dieser Arbeit näher ausgeführt wurde, jeweils auf Ursachen willkürlicher Machtausübung und auf den Bedarf an polizei-interner Demokratisierung sowie auf deren Prozess und Richtung. Die erste Hypothese behandelt die polizeiliche Organisationsstruktur und Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern im polizeilichen Alltag, die zweite Hypothese bezieht sich auf interne Demokratisierungsabläufe und Demokratisierungsbemühungen der GdP.

6.1. Diskussion über die erste Hypothese

Die erste Hypothese lautet, dass die wesentlichen Einflussfaktoren willkürlicher bzw. unverhältnismäßiger polizei-interner Machtausübung durch Vorgesetzte nicht in individuellen Defiziten, sondern eher auf einer strukturellen Ebene liegen. Gegenüber dieser Hypothese ist die vorhandene Organisationsstruktur, in der die Machtverhältnisse zwischen Vorgesetzten und untergeordneten Mitarbeitern ausgeprägt sind, eine entscheidende Einflussvariable zur Erklärung polizei-interner Machtausübung von Vorgesetzten.

Überprüfen lässt sich diese Hypothese, indem man allgemeine Dienstbefehle, Disziplinarmaßnahmen und Personalmanagements untersucht. Dabei zeigt sich, dass Vorgesetzte, die idealtypisch vergleichbaren organisationsspezifischen strukturellen Problematiken, wie sie z.B. in Begriffen wie „Befehl und Gehorsam“ oder „starke Bürokratie“ zum Ausdruck kommen, und damit einer breiteren Ermessensfreiheit bei Entscheidungen ausgesetzt sind, willkürlich bzw. unverhältnismäßig Macht ausüben können.

Anfang des 20. Jahrhundert wurde die Gründung einer polizeilichen Gewerkschaft nicht selten der Staatsgefährdung gleichgestellt. Sowohl die Gründung einer Gewerkschaft als auch (aktive) gewerkschaftsähnliche Tätigkeiten wurden im Rahmen allgemeiner Dienstbefehle verboten, obwohl die Tätigkeiten entsprechender Vereine

nur auf die Bereiche der Pflege der Kameradschaft, der Treue zu Kaiser und Reich und der Pflichterfüllung begrenzt waren. Innerdienstliche und berufliche Probleme durften auf keinen Fall diskutiert, sondern nur für Tatbestände des „blinden“ Gehorsams gehalten werden. Die willkürlichen, nicht mit der grundsätzlich gewährten Vereinigungsfreiheit in Einklang stehenden und damit rechtswidrigen Verbote durch Dienstbefehle herrschten in einem Regime, in dem das Recht keinen Vorrang hatte, sondern unter dem Vorbehalt des Politischen stand. Die unzumutbaren bzw. rechtswidrigen Befehle wurden mit der Hilfe der Disziplinarmaßnahmen und Personalmanagements unterstützt. Für diejenigen Kollegen, die trotz des Verbotes an Gründungsversammlungen gewerkschaftsähnlicher Vereine teilnahmen, folgten strenge Vernehmungen und Strafversetzungen.

Gravierende Sanktionen gab es auch und besonders in der Zeit des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945. Unter dem Druck des herrschenden Terrorregimes wurden viele aktive Gewerkschaftler verhaftet, gemäßregelt und von ihren Arbeitsplätzen entfernt. Zudem löste sich am 1. Dezember 1933 die in der Weimarer Zeit entstandene bedeutendste Berufsorganisation der Polizei, der „Verband Preußischer Polizeibeamten (e.V.)“, auf.

Vorurteile und Widerstände von Vorgesetzten gegenüber Gewerkschaftstätigkeiten waren bis etwa 1955 in massiver Form vorhanden. Das rechtswidrige Verbot eines Schweigemarsches im Dezember jenes Jahres in Köln und die damit in Zusammenhang stehende schikanöse Alarm-Anordnung stellten rückblickend betrachtet einen Wendepunkt dar.

Bemerkenswert ist insbesondere, dass die GdP und Polizeibeamte mit diesem Schweigemarsch in Köln für die Beseitigung der unzureichenden Besoldungslage und der polizeilichen Unterbewertung protestieren wollten, und dass ihre Vorgesetzten, ebenfalls Polizeibeamte, sie daran hinderten. Das deutet darauf hin, dass die Polizisten von ihren Vorgesetzten nicht primär als Mitarbeiter, sondern im Wesentlichen als Objekte der Kontrolle angesehen wurden.

Auch jenseits der historischen Betrachtungen werden in Bezug auf Disziplinarmaßnahmen Willkür bzw. Ermessensfehler erkennbar. So fällt bei der vergleichenden Betrachtung der nichtförmlichen Disziplinarverfahren in sechs hessischen Polizeipräsidien in den Jahren 1979 bis 1988 besonders auf, dass nicht nur die Anzahl der ein-

geleiteten nichtförmlichen Disziplinarverfahren, sondern auch die Art und Weise der verhängten Disziplinarmaßnahmen innerhalb der Behörden der Hessischen Vollzugspolizei gravierend voneinander abwichen. Weiterhin ist festzustellen, dass mit der Zunahme von Verfahrenseinleitungen der prozentuale Anteil von Verfahrenseinstellungen zunahm.

Die Beispiele zeigten, dass sich schon innerhalb von Behörden bei gleich gelagerten Dienstpflichtverletzungen keine einheitlichen Entscheidungen feststellen ließen und ein Beamter keinesfalls voraussehen kann, wann gegen ihn ein Disziplinarverfahren eröffnet wird und mit welcher Maßnahme er zu rechnen hat. Außerdem ergeben sich Ungerechtigkeiten, wenn wegen ähnlich oder gleich gelagerter Dienstpflichtverletzungen unterschiedliche Disziplinarmaßnahmen durch den Dienstvorgesetzten getroffen werden.

Hinsichtlich der Entscheidungen der Personalmanagements standen keine Daten zur Verfügung, anhand derer sich die Praxis hinreichend erkennen ließe. Um die Praxis genauer erläutern zu können, müssten die Entscheidungen bei den Personalangelegenheiten und Rechtsbehelfen mit Beschwerden bzw. deren Ergebnisse ausführlich untersucht werden.

Historisch gesehen, wurden personelle Maßnahmen, wie z.B. Versetzungen der gewerkschaftlich aktiven Kollegen, jedoch als versteckte disziplinarrechtliche Maßnahmen vollzogen, obwohl entsprechend der Koalitionsfreiheit gewerkschaftliche Betätigung nicht zu Nachteilen oder dienstlichen Sanktionen führen darf. Zu Zeiten der Militärregierung nach dem Zweiten Weltkrieg mussten Polizeibeamte im Polizeialltag unter der Willkür der Militärregierung, aber auch unter der Willkür ihrer Vorgesetzten leiden und wurden als „Spielball“ betrachtet und behandelt. Unzumutbare Anweisungen in allen privaten bzw. dienstlichen Angelegenheiten mussten widerspruchslos durchgeführt werden. Hierzu ein veranschaulichendes Beispiel: Während eines Appells auf einem Sportplatz lachten drei Polizeibeamte über die Befehle eines Offiziers, woraufhin ihre sofortige Entlassung die Folge war.

Insgesamt kamen Machtmissbräuche von Vorgesetzten mit höherer Wahrscheinlichkeit dann vor, wenn die Machtausübungen der Vorgesetzten nicht genügend kontrolliert wurden und es keine für die Kontrolle hinreichenden Beteiligungsrechte der Be-

amten gab. In diesem Sinne sind die mit der zweiten Hypothese verbundenen Strukturverbesserungen der Polizei notwendig, und die Bemühungen der GdP sind dabei von wesentlicher Bedeutung.

6.2. Diskussion über die zweite Hypothese

Die zweite Hypothese, bei der es um die Strukturverbesserung der Polizei und polizei-internen Demokratisierungsbemühungen der GdP geht, besagt, dass für eine dauerhafte polizei-interne Demokratisierung die Strukturverbesserung der Polizei notwendig ist. Ohne Strukturverbesserung muss gegen einen möglicherweise immer wieder vorkommenden Machtmissbrauch mehrmals punktuell oder wiederholt gekämpft werden, und eine dauerhafte interne Demokratisierung kann auf diesem Weg kaum erreicht werden.

Bei der Überprüfung der zweiten Hypothese wurden in der vorliegenden Arbeit entsprechend der ersten Hypothese jeweils drei Bereiche im Rahmen der Strukturverbesserungen untersucht: allgemeine Dienstbefehle, Disziplinarverfahren und Personalmanagements. Dabei zeigte sich, dass eine aktiv tätige Gewerkschaft, der Einsatz von Disziplinarbevollmächtigten und die zweigeteilte Laufbahn der Polizei bedeutende Komponenten polizei-interner Demokratisierung sind.

Bezüglich der Strukturverbesserung allgemeiner Dienstbefehle wurden aktive Gewerkschaftstätigkeiten am Beispiel der Demokratisierungsbemühungen der GdP, nämlich Maßnahmen der GdP gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot des Innenminister NRW untersucht. Das verfassungsrechtswidrige Verbot des Schweigemarsches und die schikanöse Alarm-Anordnung in Köln konnten die GdP nicht von ihrem Ziel abbringen, die Voraussetzungen für das Entstehen einer Polizei mit demokratischen Leitlinien zu schaffen.

Als erste Maßnahme gegen das rechtswidrige Schweigemarschverbot klagte die GdP vor dem Landesverwaltungsgericht in Düsseldorf, das die Rechtswidrigkeit der Anordnung feststellte und somit der GdP recht gab. Aufgrund dieser Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts Düsseldorf musste der Innenminister seine Anordnung zurückziehen. Darüber hinaus protestierte der Landesvorstand NRW der GdP

gleichzeitig in den Medien aufs schärfste gegen das Schweigemarschverbot. Weiterhin richtete die GdP am 17.01.1956 eine Petition gegen die Anordnung der Alarmstufe 1 in Köln an den Landtag NRW, in der die Anordnung des Innenministers kritisiert wurde und ernsthafte Maßnahmen für die wirtschaftliche Besserstellung der Polizeibeamten befürwortet wurden.

Das Ergebnis der Bemühungen der GdP war nicht nur die Erfüllung der Forderungen, nämlich die seit langem angestrebte allgemeine Stellenplanverbesserung für den mittleren Dienst und die Höhergruppierung des mittleren Polizeivollzugsdienstes, sondern auch ein gestärktes Selbstbewusstsein um die Kraft und Solidarität in der Organisation.

Weiterhin sind diese Bemühungen gegen willkürliche Dienstbefehle sehr wichtig für die interne Demokratisierung, weil in einer Organisation, in der Willkür und irrationale Organisationskultur im Alltag als normal akzeptiert werden, kaum demokratische Entwicklungen erwartet werden können. Mitarbeiter würden wegen möglichen folgenden negativen Gegenmaßnahmen die unzumutbaren Anordnungen ohne weitere Widersprüche ausführen, was wiederum eine interne Demokratisierung weiter erschweren und somit in einen Teufelskreis führen würde.

In Bezug auf die Strukturverbesserung der Disziplinarmaßnahmen wurden das Netz der GdP-Disziplinarbevollmächtigten aus Berufskollegen in NRW und deren Vertretungen im Disziplinarverfahren als ein Beispiel für die Bemühungen zur Demokratisierung der Disziplinarmaßnahmen näher betrachtet. Insgesamt 482 von den GdP-Disziplinarbevollmächtigten überwiegend im Zeitraum 2000 bis 2007 erzielten Ergebnisse wurden in diesem Zusammenhang untersucht.

Wird die gesamte Anzahl der Ergebnisse betrachtet, fällt die hohe Zahl der Verfahrenseinstellungen ins Auge. Wenn man zusätzlich auch die disziplinar-ähnlichen Maßnahmen wie „Missbilligung“ und „Warnung“ berücksichtigt, steigt diese Zahl noch weiter an. Nur 108 der 482 Fälle (22,4 Prozent) wurden letztendlich tatsächlich Disziplinarmaßnahmen unterzogen.

Trotz der Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Einflusses der GdP-Disziplinarbevollmächtigten aufgrund fehlender Vergleichbarkeit sind die folgenden

Punkte festzuhalten: Die GdP NRW zeigt ein großes Interesse am Schutz des betroffenen Beamten, kontrolliert die Disziplinalgewalt von Dienstvorgesetzten und verwirklicht dadurch eine Strukturverbesserung, nämlich die „Waffengleichheit“ im Disziplinarverfahren.

Bezüglich der Strukturverbesserung der Personalmanagements wurden die Demokratisierungsbemühungen der GdP am Beispiel ihres Einsatzes für die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn der Polizei untersucht.

Nach dem Kienbaum-Gutachten zur Funktionsbewertung der Polizei von 1991 hat die GdP auf die Umsetzung der vorliegenden Funktionsbewertung, nämlich der zweigeteilten Laufbahn der Polizei hingewirkt. Um die politische Anerkennung des Kienbaum-Gutachtens und die Umsetzung der Funktionsbewertung zu erreichen, wandte sich die GdP an alle Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags und bat um Unterstützung bei der Beseitigung der Unterbewertung der Polizei. Um die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn schnell und vollständig durchzusetzen, verlieh die GdP im Jahr 1992 ihrer Forderung unter dem Motto „Verantwortung hat ihren Preis! – zweigeteilte Laufbahn jetzt“ mit zahlreichen Aktionen und Maßnahmen Nachdruck. Erst im Jahr 2000 bekannte sich der Innenminister Nordrhein-Westfalens auf einer GdP-Veranstaltung schließlich zur vollständigen Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn.

Mit ihren Bemühungen zur Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn hat die GdP als Ergebnis nicht nur die schlechten Besoldungsbedingungen der Polizei beseitigen, sondern auch eine Strukturverbesserung bezüglich der Personalmanagements erreichen können.

Weiterhin sind die Bemühungen im Personalmanagement sehr wichtig für die interne Demokratisierung, weil die Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei durch die damit verbundene Vereinfachung der Personalstruktur bei der Enthierarchisierung eine entscheidende Rolle spielt. In der zweigeteilten Laufbahn erhalten Polizisten aufgrund des verkürzten laufbahnrechtlichen Berufsweges zur höheren Laufbahngruppe wahrscheinlich mehr Möglichkeiten, an Entscheidungen beteiligt zu sein. Umgekehrt bekommen Vorgesetzte weniger Gelegenheit, bei den personellen Angelegenheiten möglicherweise willkürlich Macht auszuüben. Und schließlich

könnte die zweigeteilte Laufbahn durch die Berufszufriedenheit bzw. Motivation zu einer größeren Organisationseffektivität, die für eine innerorganisatorische Demokratisierung wichtig ist, führen.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrum (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen
- Aden, Hartmut (1998): Polizeipolitik in Europa; Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, Opladen
- Allgaier, Edwin (1992): Gehorsam und Eigenverantwortlichkeit im Beamtenrecht – Zur gezielten Einflussnahme der Hierarchie bei Beurteilungen. In: ZBR, S. 369 - 373
- Altvater, Lothar/Hamer, Wolfgang/Ohnesorg, Norbert/Peiseler, Manfred (2004): Bundespersonalvertretungsgesetze mit Wohlordnung und ergänzenden Vorschriften; Kommentar für die Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zu den Landespersonalvertretungsgesetzen, 5. Aufl., Frankfurt am Main
- Baßlsperger, Maximilian (1994): Laufbahnwechsel. In: ZBR, Heft 4/94 S. 111 – 121
- Battis, Ulrich (1987): Inwieweit ist der in den einzelnen Landespersonalvertretungsgesetzen festgeschriebene Einfluss der Gewerkschaften mit der Verfassung vereinbar? In: DÖV, Heft 1/87, S. 1 - 9
- Battis, Ulrich/Kersten, Jens (1996): Demokratieprinzip und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. In: DÖV, Heft 14/96, S. 584 - 593
- Bauschke, Hans-Joachim/Weber, Achim (2003): Bundesdisziplinargesetz. Kommentar, Stuttgart
- Becker, Andrea (2005): Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in Nordrhein-Westfalen; Eine Untersuchung der westlichen Einflussfaktoren auf die Gesetzgebung am Beispiel des LPVG NRW, Stuttgart
- Beckmann, Jörg (2002): Die Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn. §§ 78 BBG, 46 BRRG, Berlin
- Behr, Rafael (2000 b): Funktion und Funktionalisierung von Schwarzen Schafen in der Polizei; Arbeitsskizze aus der empirischen Polizeiforschung. In: Kriminologisches Journal 2000, S. 219 - 229
- Behrens, Hans-Jörg (2001): Beamtenrecht, 2. Aufl., München
- Benda, Ernst (1995): Recht und Politik. In: Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band I. Politische Theorien, München, S. 511 - 514

- Behrens, Hans-Jörg (2001): Beamtenrecht, 2. Aufl., München
- Bergmann, Reinhard (2007 a): Artikel 9. In: Hömig, Dieter (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Baden-Baden, S. 137 – 148
- Bergmann, Reinhard (2007 b): Artikel 33. In: Hömig, Dieter (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Baden-Baden, S. 295 - 306
- Biletzki, Gregor C. (1998): Beamtenrechtliche Pflicht zu würdevollem Verhalten? In: ZBR, S. 84 - 92
- Bohnsack, Ralf (2000): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitative Forschung, 4. Aufl., Opladen
- Boldt, Hans (1996): Geschichte der Polizei in Deutschland. In: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, München, S. 1 - 39
- Bolt, Erwin B. (2000): Neubeginn? Kontinuität? Fortsetzung von Weimar? Zur Einflussnahme der britischen Public Safety Branch auf die Polizeientwicklung in Hamburg nach 1945. In: Archiv für Polizeigeschichte Jg. 11, S. 85 - 88
- Bonk, Heinz Joachim/Schmitz, Herbert (2001): § 14. In: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, München, S. 458 - 472
- Bora, Alfons (1990): Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften, Baden-Baden
- Bora, Alfons (2001): Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Zur Multireferentialität der Programmierung organisatorischer Kommunikationen. In: Tacke, Veronika (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung, Wiesbaden, S. 170 - 189
- Bora, Alfons/Abels, Gabriele (2004): Demokratische Technikbewertung, Bielefeld
- Bora, Alfons (2005): >>Partizipation<< als politische Inklusionsformel. In: Gusy, Christoph/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Inklusion und Partizipation. Politische Kommunikation im historischen Wandel, Frankfurt am Main, S. 15 - 34
- Bosch, Dieter (1999): Gewerkschaftliche Prozessbevollmächtigte von Beamten im verwaltungsgerichtlichen Berufungs- und Beschwerdeverfahren. In: ZBR, S. 21 - 22
- Braschos, Franz (1986): Entbürokratisierung – Hilfe und Herausforderung für den öffentlichen Dienst. In: ZBR Heft 12/86, S. 349 - 360

- Braun, Dietmar (1995): Steuerungstheorien. In: Nohlen, Dieter/Schultz, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band I. Politische Theorien, München, S. 611 - 618
- Breidenstein, Werner (1984): Personal im öffentlichen Dienst 1950 – 1982. In: ZBR, Heft 2/84, S. 29 - 34
- Bruckert, Rainer (1995): Die Entwicklung der Polizei aus gewerkschaftlicher Sicht. Standortbestimmung und „Unternehmensziel“ für die Zukunft. In: Schriftenreihe der PFA, S. 171 - 174
- Brusten, Manfred (1972) : Das Fach >>Soziologie<< im Rahmen der Polizeiausbildung. In : Die Polizei, Heft 5/72, S. 147 - 151
- Brusten, Manfred (Hrsg.) (1975): Die Polizei - Eine Institution öffentlicher Gewalt. Analysen, Kritik, empirischen Daten, Neuwied
- Brusten, Manfred (1978): Selektive Sanktionierung durch die Polizei; Soziologische Perspektiven zur Analyse diskriminierender Strafverfolgung. In: Brusten, Manfred et al.: Kriminologische Aufgaben der Polizei, Diessenhofen, S. 39 - 52
- Brusten, Manfred (1992): Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD; Empirische Anmerkungen zur Theorie der „Schwarzen Schafe“. In: Brusten, Manfred (Hrsg.): Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven; Kriminologisches Journal, 4. Beiheft, S. 84 - 115
- Buchstein, Hubertus (1998): Ernst Fraenkel als Klassiker? In: Leviathan, S. 458 - 481
- Bundesministerium des Innern (1994): Bericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts – Perspektivbericht -, Berlin
- Bundesdisziplinaranwalt (1983): Umfang und Grenzen des Maßnahmeverbots des § 14 BDO. In: ZBR, S. 149 - 151
- Carreras, Sandra (1999): Die Rolle der Opposition im Demokratisierungsprozess Argentiniens. Der Peronismus 1983-1989, Frankfurt am Main
- Christmann, Gabriela B. (2006): Inhaltsanalyse. In: Ayaß, Ruth/Bergmann, Jörg (Hrsg.): Qualitative Methoden der Medienforschung, Hamburg, S. 274 - 292
- Clark, Christopher (2006): Preußen; Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947, München
- Claussen, Hans Rudolf (1981): Bericht über die Handhabung der Disziplinargewalt in den Jahren 1979/1980. In: ZBR, S. 177 - 186

- Claussen, Hans Rudolf (1983): Bericht über die Handhabung der Disziplinargewalt in den Jahren 1981/1982. In: ZBR, S. 281 - 296
- Claussen, Hans Rudolf (1986): Bericht über die Ausübung der Disziplinarbefugnisse in den Jahren 1983 bis 1985. In: ZBR, S. 223 - 242
- Claussen, Hans Rudolf/Janzen, Werner (1990): Bundesdisziplinarordnung; Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts, 6. Aufl., Köln
- Claussen, Hans Rudolf/Benneke, Friedhelm/Schwand, Ernst-Albrecht (2003): Das Disziplinarverfahren; Leitfaden an Hand des Bundesdisziplinalgesetzes mit einer Übersicht über das Disziplinarrecht und einer Mustersammlung, 5. Aufl., Köln
- Clausen, Wolfgang (2004): § 14. In: Knack, Hans Joachim (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz; Kommentar, 8. Aufl., Köln, S. 318 - 332
- Coleman, James S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen
- Croissant, Aurel (1998): Politischer Systemwechsel in Südkorea (1985-1997), Hamburg
- Decker, Andreas (2007): § 14. In: Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas: Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 2. Aufl., München, S. 610 - 613
- Dettling, Warnfried (1974): Demokratisierung. Wege und Irrwege, Köln
- Dicke, Wolfgang (1990): Polen. Der natürliche Abschied von Leuten, die nie hätten Polizist werden dürfen. Deutsche Polizei Jg. 39, Hf. 10, S. 20 - 22
- Dicke, Wolfgang (1999): Neue Polizeistruktur gesucht: brasilianische Regierungsdelegation bei der GdP. In: Deutsche Polizei Jg. 48, Hf. 11, S. 14 - 16
- Dicke, Wolfgang (2000): Mensch im Mittelpunkt; Fünfzig Jahre Gewerkschaft der Polizei; dp-special No. 12 zur Ausgabe Deutsche Polizei 9/2000, Hilden
- Dieterich, Thomas (2007): Art. 9 GG. In: Dieterich, Thomas/Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schaub, Günter (Hrsg.): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 7. Aufl., München, S. 105 - 156
- Dreier, Horst (1991): Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzipis der Exekutive, Tübingen
- Drepper, Thomas (2003): Organisationen der Gesellschaft; Gesellschaft und Organisation in der Systemtheorie Niklas Luhmanns, Wiesbaden

- Dürr, Wolfram (1985): Problem beim Regelaufstiegsverfahren der Bundeslaufbahnverordnung – Verfahrensbeginn, Bedürfnisprüfung, Planstellenreservierung -. In: DVBl, S. 1207 - 1213
- Eisfeld, Rainer (1991): Pluralismus/Pluralismustheorie. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon, München, S. 444 - 448
- Endruweit, Günter (1979): Struktur und Wandel der Polizei. Organisations- und berufssoziologische Untersuchungen über die Polizei in der Bundesrepublik und in den USA, Berlin
- Feest, Johannes/Lautmann, Rüdiger (Hrsg.) (1971): Die Polizei, Soziologische Studien und Forschungsberichte, Opladen
- Felix, Dagmar (1994): Die Bedeutung des Remonstrationsverfahrens für den Rechtsschutz des Beamten. In: ZBR, Heft 1/94, S. 18 - 25
- Fiorino, Daniel J. (1990): Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. In: Science, Technology & Human Values 15, S. 226 - 243
- Fliedner, Ortlieb (1972): Die Zumessung der Disziplinarmaßnahmen, Berlin
- Fraenkel, Ernst (1991 a): Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 326 - 359
- Fraenkel, Ernst (1991 b): Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 297 - 325
- Fraenkel, Ernst (1991 c): Deutschland und die westlichen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 48 - 67
- Fraenkel, Ernst (1991): Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 68 - 94
- Fraenkel, Ernst (1991 d): Demokratie und öffentliche Meinung. In: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 232 - 260
- Fraenkel, Ernst (1991): Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 297- 325

- Fraenkel, Ernst (1991): Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main, S. 326 - 359
- Franke, Ingeborg/Summer, Rudolf/Weiß, Hans-Dietrich (2002): Öffentliches Dienstrecht im Wandel; Festschrift für Walther Fürst, Berlin
- Franzke, Bettina/Wiese, Birgit (1999): Demokratisierung der Polizei. Zygmunt Bauman lesen und geschlechtsspezifisch weiterdenken, Berlin
- Funk, Albrecht (1990): Polizeiforschung in der Bundesrepublik. Versuch einer Bilanz. In : Kriminologisches Journal 22, Jr. 1990, S. 105 - 121
- Fürst, Walther (1989): Die beamtenrechtliche Beteiligungsberechtigung des § 94 BBG aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: ZBR, Heft 9/89, S. 257 - 268
- Garz, Detlef, Ackermann, Friedhelm (2006): Objektive Hermeneutik. In: Ayaß, Ruth/Bergmann, Jörg (Hrsg.): Qualitative Methoden der Medienforschung, Hamburg, S. 324 - 349
- Geertz, Clifford (1983): Dichte Beschreibung; Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme, Frankfurt am Main, S. 7 - 43
- Gehart, Uta (2005): Soziologie der Stunde Null. Zur Gesellschaftskonzeption des amerikanischen Besatzungsregimes in Deutschland 1944-1945/1946, Frankfurt am Main
- Gewerkschaft der Polizei (GdP) (1980): die deutsche Polizei. Ihre Geschichte, ihre Gewerkschaft, Daten, Fakten, Meinungen 1950 – 1980. 30 Jahre Gewerkschaft der Polizei, Hilden
- GdP (1982): Anträge zum 17. Ordentlichen Delegiertenkongress 1982 der Gewerkschaft der Polizei, Nürnberg
- GdP (2004): Stationen Erfolge Aktionen; 2004 bis hierher und noch weiter, Hilden
- GdP (2007): Eine für Alle. Gewerkschaft der Polizei, Hilden/Berlin
- GdP Bielefeld (1998): 50 Jahre Gewerkschaft der Polizei - Kreisgruppe Bielefeld 1948 - 1998, Bielefeld
- GdP NRW (1994): Funktionsbewertung der Schutzpolizei. Teil II; Auf dem Weg zum Ziel, Düsseldorf
- GdP NRW (1998): Der Weg der GdP in Nordrhein-Westfalen 1948 - 1998, Düsseldorf
- GdP NRW (2004): Grundlagen der Arbeit, Düsseldorf

- GdP NRW (2005): Der Weg in die zweigeteilte Laufbahn der Polizei NRW, Düsseldorf
- GdP NRW (2007): Erfolge der GdP in NRW, Düsseldorf
- GdP NRW (2008): Bildungsprogramm 2007 und 2008, Düsseldorf
- Girtler, Roland (1980): Polizei-Alltag. Strategien, Ziele und Strukturen polizeilichen Handelns, Opladen
- Gniesmer, Friedrich (1980): Der Weg zur und mit der GdP. In: GdP (Hrsg.): Die deutsche Polizei. Ihre Geschichte, ihre Gewerkschaft, Daten, Fakten, Meinungen. 1950 – 1980 30Jahre Gewerkschaft der Polizei, Hilden
- Göhler, Gerhard (1986): Abhandlungen; Vom Sozialismus zum Pluralismus. Politiktheorie und Emigrationserfahrung bei Ernst Fraenkel. In: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 27. Jahrgang, S. 6 - 27
- Granitzka, Winrich (1991): Funktionsbewertung für die Schutzpolizei; Untersuchungen in den Behörden haben begonnen. In: Die Streife, Heft 5/1990, S. 8 - 9
- Greven, Michael Th. (2001): Phasen der Demokratieentwicklung in Deutschland seit 1945; Methodische und inhaltliche Vorüberlegungen. In: Willems, Ulrich (Hrsg.): Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949 – 1999, Opladen, S. 21 - 43
- Grube, Frank/Richter, Gerhard (Hrsg.) (1975): Demokratietheorien. Konzeptionen und Kontroversen, Hamburg
- Guggenberger, Bernd (1995): Demokratie/Demokratietheorie. In: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik; Band I Politische Theorie, München, S. 36 - 49
- Gunkel, Alfons/Pilz, Bernd E. (2007): Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen; Fachbuch mit praktischen Übungen und Lösungen, 5. Aufl., Witten
- Günther, Erdmann (1960): Soziale Sicherheit. In: Hübner, Klaus (Hrsg.): Beginn und Aufstieg. 10 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950 – 1960, Hamburg, S. 63 - 80
- Günther, Hellmuth (1981): Den Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen vereinfachen. In: ZBR, S. 77 - 84
- Günther, Hellmuth (1994): Diskurs über Aspekte objektiver Beweislast in Beförderungsprozessen. In: DÖD, S. 14 – 26 und 55 - 65
- Häder, Michael (2006): Empirische Sozialforschung; Eine Einführung, Wiesbaden

- Haselow, Reinhard (1995): Deutsche Polizei im Vereinigungsprozess. Der Wandel der Volkspolizei zu einer rechtsstaatlich-demokratischen Polizei, ohne Ort
- Hatenhauer, Hans (1980): Geschichte des Beamtentums, Köln
- Heideloff, Frank/Radel, Tobias (Hrsg.) (1998): Organisation, Prozesse, Interventionen, 2. Aufl., München
- Hellfritzsche, Werner (1980): Das Außerdienstliche Fehlverhalten der Beamten; Eine Untersuchung des Meinungsstandes und der disziplinarrechtlichen Praxis in Bundes- und Landesverwaltungen, Köln
- Herfurt, Karl (1960): Nordrhein-Westfalen. In: Hübner, Klaus (Hrsg.): Beginn und Aufstieg. 10 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950 – 1960, Hamburg, S. 149 - 156
- Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian (Hrsg.) (2003): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Hamburg
- Hertel, Joachim (1993): Tätigkeitsbericht des Bundesdisziplinaranwalts für die Jahre 1989 – 1992. In: ZBR, Heft 10/93, S. 289 - 311
- Hesse, Hans Albrecht (2004): Einführung in die Rechtssoziologie, Wiesbaden
- Heuer, Hans-Joachim (2000): Zur Entwicklung des Polizeibegriffe und zu Dimensionen einer Polizeiwissenschaft. In: Schriften der PFA, S. 11 - 28
- Heuer-Schräpel, Hans-Joachim (1993): Versuche zur Etablierung einer ‚Bürgerpolizei‘ in Deutschland. In: Archiv für Polizeigeschichte Jg. 3, S. 53 - 60
- Hintze, Otto (1981): Beamtentum und Bürokratie, Göttingen
- Hirschenauer, Robert (2001), Die Besonderheiten des Vorverfahrens in beamtenrechtlichen Streitigkeiten, Berlin
- Hong, Ickpyo (1996): Auf dem schwierigen Weg in die Demokratie. Struktur und Problematik der demokratischen Transition in Südkorea 1984-1995, Hamburg
- Höft, Uwe (1991): Was kostet die Polizei? – eine vergleichende Analyse (II). In: Bürgerrechte & Polizei, S. 59 – 63 und 83 - 88
- Hübner, Klaus (1960): Der Funktionär seiner Gewerkschaft. In: Hübner, Klaus (Hrsg.): Beginn und Aufstieg. 10 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950 – 1960, Hamburg, S. 29 - 32
- Hundertmark, Ulrich (1995): Das außerdienstliche Dienstvergehen gemäß § 85 Abs. 1 S. 2 Niedersächsisches Beamten-gesetz. In: ZBR, S. 305 - 310
- Hüsemann, Ralf (1997): Die Polizei als Dienstleister: Qualitätssicherung zur Leistungssteigerung. In: Die Polizei, Heft 2/97, S. 47 - 56

- Ilberz, W. (1987): Zum Mitbestimmungsrecht des Personalrats in personellen Angelegenheiten; zugleich eine Anmerkung zum Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Juni 1986 – 6P4.83 -. In: ZBR, S. 9 - 11
- Innenministerium NRW (2003): Arbeitsheft „Steuerung und Führung Polizei NRW“; Steuerung, Führung, Zusammenarbeit und Aufgabenwahrnehmung im täglichen Polizeidienst, Düsseldorf
- Jacobsen, Astrid (2001): Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei. Eine empirische Untersuchung zur Rationalität polizeilichen Handelns, Bielefeld
- Janosch, Christian (1980): Konzeption des Bundesinnenministeriums zur Systematisierung der Funktionsbewertung – Grundzüge und Probleme -. In: ZBR, Heft 12/80, S. 373 - 378
- Jesse, Eckhard (1979): Pluralismustheorie ohne demokratische Alternative. In: Neue Politische Literatur, Jahrgang 24, S. 145 - 163
- Jülicher, Jakob (1982): Das disziplinarrecht des Landes NRW. Ein Grundriß, 5. Aufl., Siegburg
- Kaiser, Günter (1978): Entwicklung und Stand empirischer Polizeiforschung. In : Brusten, Manfred et al.: Kriminologische Aufgaben der Polizei, Diessenhofen
- Kant, Martina (2000): Ausmaß von Polizeiübergriffen und ihre Sanktionierung; Über das Problem einer zahlenmäßigen Erfassung. In: Bürgerrechte & Polizei, S. 21- 27
- Kepmer, Michael (2005): Artikel 9 GG. In: Starck, Christinan (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 1, 5. Aufl., München, S. 847 - 970
- Kern, Thomas (2005): Südkoreas Pfad zur Demokratie. Modernisierung, Protest, Regimewechsel, Frankfurt am Main
- Kersten, Jens (2002): Die Verfassungsrechtliche Rematerialisierung der Diskussion um Grund und Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst – Das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. Februar 2001, seine förderale Ausstrahlungswirkung und die Novellierung des sächsischen Personalvertretungsrechts -. In: ZBR Heft 1-2/2002, S. 28 - 36
- Kienbaum GmbH (1991): Funktionsbewertung der Schutzpolizei – Abschlussbericht; Studie im Auftrage des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.) (2006): Organisationstheorien, 6. Aufl., Stuttgart

- King, Mike (1996): Probleme der Polizeientwicklung in postsozialistischen Staaten. Eine Betrachtung aus westlicher Perspektive. In: Bürgerrechte & Polizei Nr. 55, S. 6 - 12
- Kissel, Otto Rudolf (2002): Arbeitskampfrecht; Ein Leitfaden, München
- Klages, Helmut/Schmidt, Rolf W (1978): Methodik der Organisationsänderung. Eine kurzgefaßter Überblick, Baden-Baden
- Kneer, Georg/Nassehi, Armin (2000): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung, 4. Aufl., München
- Kniesel, Michael/Kube, Edwin/Murck, Manfred (Hrsg.) (1996): Handbuch für Führungskräfte der Polizei –Wissenschaft und Praxis -, Lübeck
- Kniola, Franz-Josef (1997): Mehr Mitsprache und Verantwortung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Polizei. In: Die Polizei, Heft 6/97, S. 161 - 165
- Koch, Ulrich (2005): Übersicht über das Recht des Arbeitskampfes. In: Schaub, Günter/Koch, Ulrich/Rinck, Rüdiger (Hrsg.): Arbeitsrechts-Handbuch : systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 11. Aufl., München, S. 1863 - 1887
- Köhler, Heinz/Ratz, Günter (1994): Bundesdisziplinarordnung und materielles Disziplinarrecht; Kommentar für die Praxis, 2. Aufl., Köln
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich (2008): Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., München
- Köpp, Klaus (2003): Öffentliches Dienstrecht. In: Steiner, Udo (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht; Ein Lehrbuch, 7. Aufl., Heidelberg, S. 407 - 530
- Korell, Jürgen/Liebel Urban (2000): Polizeiskandal-Skandalpolizei. Demokratiemangel bei der Polizei?, Münster
- Kotulla, Michael (1995): Rechtliche Instrumentierung der Personalsteuerung im Brandenburgischen Beamtengesetz; Implikationen im Zusammenhang mit Versetzung, Abordnung, vorübergehender Zuweisung und Umsetzung. In: ZBR, Heft 12/95, S. 359 - 370
- Kremendahl, Hans (1977): Pluralismustheorie in Deutschland; Entstehung, Kritik, Perspektiven, Leverkusen
- Kremer, Peter (1997): Die Auswirkungen der zweigeteilten Laufbahn und die Konsequenzen für die polizeiliche Führung. In: Die Polizei, S. 284 - 291

- Kuhl, Norbert (1994): Das besondere Gewaltverhältnis im Spannungsfeld zu den Grundsätzen moderner Führung und Ethik in der Polizei. In: Die Polizei, Heft 6/94, S. 153 - 158
- Kuhl, Norbert (2005): Disziplinarrecht. Ein Leitfaden für Theorie und Praxis, 5. Aufl., Düsseldorf
- Kuhl, Norbert (2007): Kurze Antwort (nicht veröffentlicht), 1-1
- Kuhlmann, Werner (1960): Unser Weg. In: Hübner, Klaus (Hrsg.): Beginn und Aufstieg. 10 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950 – 1960, Hamburg, S. 15 - 21
- Kunkel, Claudia (1993): Zur Problematik des Bestimmtheitsgebotes und des Verbotes der Mehrfachbestrafung im Disziplinarrecht für Beamte (dargestellt anhand der Auswertung sämtlicher eingeleiteter Disziplinarverfahren bei der Hessischen Vollzugspolizei in den Jahren 1979 bis 1988), Frankfurt am Main
- Lamnek, Siegfried (1989): Qualitative Sozialforschung, Band 2. Methoden und Techniken, München
- Lang, Jochen/Naschold, Freider/Reissert, Bernd (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2003): Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der inneren Sicherheit, Opladen
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen
- Lindgen, Erich (1966): Handbuch des Disziplinarrechts für Beamte und Richter in Bund und Ländern. 2 Bände, Berlin
- Lorse, Jürgen (2000): Die dienstliche Beurteilung; Instrument der Leistungsfeststellung und Personalentwicklung von Führungskräften in der Bundesverwaltung – eine kritische Bestandsaufnahme -. In: ZBR, S. 361 - 367
- Luhmann, Niklas (1971 a): Komplexität und Demokratie. In: Luhmann, Niklas: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, S. 35 – 45
- Luhmann, Niklas (1971 b): Lob der Routine. In: Luhmann, Niklas: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, S. 113 - 142
- Luhmann, Niklas (1971 c): Funktionen der Rechtsprechung im politischen System. In: Luhmann, Niklas: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, S. 46 - 52
- Luhmann, Niklas (1987): Rechtssoziologie, 3. Aufl., Opladen

- Luhmann, Niklas (1992): Organisation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günter (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, 2. Aufl., Opladen, S. 165 - 185
- Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Luhmann, Niklas (1995): Das Paradox der Menschenrechte und drei Formen seiner Entfaltung. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 6; Die Soziologie und der Mensch, Opladen, S. 229 - 236
- Luhmann, Niklas (1999): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Mit einem Epilog 1994, 5. Aufl., Berlin
- Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Luhmann, Niklas (2002): Organisation und Entscheidung, Opladen
- Luhmann, Niklas (2005): Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 2; Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 5. Aufl., Wiesbaden, S. 48 - 62
- Luhmann, Niklas (2005 a): Die Zukunft der Demokratie. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 4; Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 131 – 138
- Luhmann, Niklas (2005 b): Machtkreislauf und Recht in Demokratien. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 4; Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 148 – 158
- Luhmann, Niklas (2005 c): Interaktion, Organisation, Gesellschaft; Anwendungen der Systemtheorie. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 2; Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 5. Aufl., Wiesbaden, S. 9 - 24
- Luhmann, Niklas (2005 d): Organisation und Entscheidung. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 389 - 450
- Lutz, Hermann (1991): Gewerkschaftliche Probleme/Chancen infolge des Neuaufbaus der Polizei in den früheren Ländern der DDR. In: Bürgerrechte & Polizei Nr. 38, S. 28- 30
- Lutz, Hermann (1995): Statement zur Podiumsdiskussion „Die Entwicklung der Polizei aus gewerkschaftlicher Sicht“. In: Schriftenreihe der PFA, S. 167 - 169
- Martens, Will/Ortmann, Günther (2006): Organisationen in Luhmanns Systemtheorie. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien, 6 Aufl., Stuttgart, S. 427 - 461

- Mayer, Dietrich (2004): Zur Ansehensschädigung des öffentlichen Dienstes und beamtenrechtlichen Wohlverhaltenspflicht in Disziplinarverfahren. In: NVwZ, S. 949 - 949
- Mayer, Dietrich (2005): Zur Anwendung neuen materiellen Rechts im Bundesdisziplinalgesetz auf Altverfahren, insbesondere zur Anwendung des § 14 BDG. In: ZBR, S. 80 - 84
- Mensching, Anja et al. (2004): Polizei im Wandel. Binnenverhältnisse in der niedersächsischen Polizei am Beispiel des Einsatz- und Streifendienstes und der für ihn vergesetzten Ebenen. – Abschlussbericht des qualitativen Projektteiles - , Hannover
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1992): Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungsfade, Opladen
- Michels, Robert (1973): Organisation und Demokratie. In: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.): Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München, S. 112 - 116
- Ministerialblatt NRW (1996): Beurteilungsrichtlinien im Bereich der Polizei; RdErl. d. Innenministeriums v. 25.1.1996. In: MBI.NRW, S. 278 – 282
- Ministerialblatt NRW (1999): Beurteilungsrichtlinien im Bereich der Polizei; RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Justiz v. 19.1.1999. In: MBI.NRW, S. 96 - 125
- Moskalkova, Tatjana (1992): Die Polizei im Demokratisierungsprozess der ehemaligen UdSSR. Aktuelle polizeibezogene Rechtsentwicklung im Bereich der Russischen Föderation Russland. In: Bereitschaftspolizei – heute Jg. 21, Hf. 9, S. 47 – 51
- Murck, Manfred (1976): Demokratisierung in Organisationen; Soziologische und kriminalpolitische Probleme einer Reform der Polizei, München
- Naschold, Frieder (1971): Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, 2. Aufl., Stuttgart
- Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin
- Neubert, Roland (2004): Grundsätze, Auswirkungen und ungeklärte Fragen der neuen Rechtsprechung. In: Der Personalrat, Heft 12/04, S. 467 - 472
- Nyden, Philip W. (1985): Democratizing Organizations: A Case Study of a Union Reform Movement. In: AJS, S. 1179 - 1203

- Ohlemacher, Thomas (1999): Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland – Versuch einer Bestandsaufnahme -, Hannover
- Ohlemacher, Thomas et. al. (2002): Polizei im Wandel. – Abschlussbericht der standardisierten Befragung der Vollzugsbeamtinnen und –beamten der niedersächsischen Polizei 2001 sowie erste Ergebnisse der Gruppendiskussionen 2002 - , Hannover
- Pateman, Carole (1970): Participation and Democratic Theory, Cambridge
- Pfohl, Gerhard (1996): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst – der neue Beschluß des BVerfG. In: ZBR, Heft 3/96, S. 82 - 93
- Pick, Alexander (1995): Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie. In : Kriminalistik 49, S. 697 - 703
- Plander, Harro (1986): Personal und Gewerkschaft; Gewerkschaftliche Betätigung von Personalratsmitgliedern. In: PersR, Heft 2/86, S. 25 - 27
- Porz, Winfred (2006): § 14. In: Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Wahrendorf, Volker (Hrsg.): Verwaltungsrecht. VwVfG VwGO; Handkommentar, Baden-Baden, S. 183 - 188
- Prigge, Wolfgang-U/Sudek, Rolf (Hrsg.) (2003): Innere Führung durch Leitbilder? Eine Analyse des Leitbildprozesses bei der Polizei, Berlin
- Prigge, Wolfgang-U/Sudek, Rolf (2004): Moderation von Leitbildzirkeln – zwischen Hierarchie und Partizipation. In: Die Polizei, S. 36 - 40
- Pütter, Norbert (2000): Polizeiübergriffe; Polizeigewalt als Ausnahme und Regel. In: Bürgerrechte & Polizei, S. 6 - 19
- Raiser, Thomas (1999): Das lebende Recht, 3. Aufl., Baden-Baden
- Reh, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer Steuert die Verkehrspolitik? In: von Alemann, Ulrich (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen, S. 201 - 259
- Reinstein, Holger (2004): Der Wandel des Disziplinarrechts in der modernen Verwaltung, Speyer
- Riedl, Magnus (1999): § 14. In: Obermayer, Klaus (Begr.): Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Neuwied, S. 313 - 336
- Riedmaier, Karl (1988): Die Beteiligung der Personalvertretung an dienstlichen Maßnahmen. In: Recht im Amt, Heft 12/88, S. 317 - 331
- Rolfs, Christian (2005): Arbeitsrecht – Studienkommentar -, München

- Röhl, Klaus F. (1987): Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, Köln
- Rupprecht, Reinhard (Hrsg.): Polizei Lexikon, 2. Aufl., Heidelberg
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, München
- Scharpf, Fritz (1973): Demokratie als Partizipation. In: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.): Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München, S. 117 - 123
- Schaub, Günter (2005): Das Recht der Koalitionen. In: Schaub, Günter/Koch, Ulrich/Linck, Rüdiger (Hrsg.): Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 11. Aufl., S. 1837 - 1861
- Scheer, Hermann (1973): Innerorganisatorische und innerparteiliche Demokratie. In: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.): Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München, S. 140 - 170
- Scheerbarth, Hans Walter et al. (1992): Beamtenrecht, 6. Aufl., Siegburg
- Scheibengruber, Georg (1973): Probleme der gewerkschaftlichen Organisation von Beamten – am Beispiel der Polizei, München
- Schimana, Rudolf (2002): Kollektives Arbeitsrecht. In: Wind, Ferdinand/Schimana, Rudolf/Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich: Öffentliches Dienstrecht; Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 5. Aufl., Stuttgart, S. 404 – 518
- Schmidt, Dieter (1998 a): Kernelemente des neuen Steuerungsmodells am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, S. 83 – 89
- Schmidt, Dieter (1998 b): Notwendigkeit, Nutzen und Bedeutung eines Qualitätsmanagements für die Polizei. In: Die Polizei, S. 285 - 292
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung, 3. Aufl., Opladen
- Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart
- Schnellenbach, Helmut (1995): Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 2. Aufl., Heidelberg
- Schnellenbach, Helmut (1997): Konkurrenzen um Beförderungsämtler – geklärte und ungeklärte Fragen. In: ZBR, Heft 6/97, S. 169 – 179
- Schnellenbach, Helmut (2001): Beamtenrecht in der Praxis, 5. Aufl., München
- Schnellenbach, Helmut (2003): Zur Plausibilisierung von Werturteilen in dienstlichen Beurteilungen. In: ZBR, Heft 1-2/03, S. 1 – 13
- Schnellenbach, Helmut (2005): Beamtenrecht in der Praxis, 6. Aufl., München

- Schnupp, Günter/Harers, Hans (1994): Beamten- und Disziplinarrecht. Ein Grundriß für die Ausbildung und Praxis anhand der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften, 8. Aufl., Düsseldorf
- Schnupp, X (2001): Außerdienstliches Fehlverhalten als Pflichtverletzung – Aufgabe bisheriger Rechtsprechung. In: NPA Juni 2001, S. 17 - 19
- Schoch, Friedrich K. (1982): Rechtsbeistand beim Einstellungsgespräch von Beamtenbewerbern. In: NJW, S. 545 - 551
- Schröer, Norbert (1997): Wissenssoziologische Hermeneutik. In: Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung, Opladen, S. 109 - 129
- Schubert, Klaus (1995): Pluralismus versus Korporatismus. In: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik; Band I Politische Theorie, München, S. 407 - 423
- Schultze, Rainer-Olaf (1995): Gemeinwohl. In: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik; Band I Politische Theorie, München, S. 137 - 144
- Schuster, Dieter (1973): Die deutsche Gewerkschaftsbewegung, 4. Aufl., Berlin
- Schützeichel, Rainer (2004): Historische Soziologie, Bielefeld
- Schwandt, Ernst-Albrecht (1984): Rechtsschutz gegen die Einstellung von Disziplinarverfahren nach der Bundesdisziplinarordnung. In: ZBR, S. 264 - 270
- Seiler, Joseph (2005): Die Beteiligung der Personalvertretung im Beamtenbereich - Ein systematischer Bericht zur Rechtsprechung des BVerwG in Personalvertretungssachen -. In: ZBR, Heft 12/2005, S. 397 - 408
- Seo, Jeung Won (2005): Die Polizeireform in Deutschland; Polizei-interne Reformbemühungen gegen unverhältnismäßige Gewaltanwendung durch die Polizei am Beispiel in NRW seit 1945, Bielfeld (Diplomarbeit)
- Shell, Kurt L. (1991): Demokratie/Demokratietheorie. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon, München, S. 104 - 110
- Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) (1978): Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst. Zur Problematik einer leistungs- und funktionsgerechten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden
- Sieveking, Jürgen (1970): Das Kräftespiel zwischen Staat und Beamten-gewerkschaft, Hamburg
- Simianer, Robert (2004): Gehorsam und Verantwortung im Beamtenverhältnis. In: ZBR, S. 149 - 159

- Söllner, Alfons (2002): Ernst Fraenkel und die Verwestlichung der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Leviathan, S. 132 - 154
- Steiner, Harald (1985): Die Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. In: ZBR, Heft 7/85, S. 184 - 186
- Steffani, Winfried (1980): Pluralistische Demokratie. Studie zur Theorie und Praxis, Opladen
- Steffen, Wiebke (2000): Kriminologische Forschung in der Polizei – Versuch einer Bilanz. In : Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 3/2000, S. 31 - 46
- Studienkommission (Hrsg.) (1973): Bericht der Kommission. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden
- Summer, Rudolf (1986): Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, Bonn
- Tannheiser, Achim (2004): Übersicht über die Qualität der Beteiligungsgerechte. In: PersR, Heft 7/04, S. 259 - 262
- Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas (2007): Strafgesetzbuch und Nebengesetze, München
- Trum, Hansjörg (1989): Mitarbeiter und Vorgesetzte: Ist dieses Verhältnis gestört? In: Schriftenreihe der PFA, S. 131 -138
- Uebler, Herbert (1998): Die Gewerkschaft der Polizei NRW. Kreisgruppe Minden Lübbecke im Jubiläumsjahr 1998 50 Jahre alt – oder 50 Jahre jung? In: <http://www.gdp-minden-luebbecke.de/historie/historie.php>
- Ukena, Gert (1987): Disziplinarrecht und Verbot der Doppelbestrafung. In: ZBR, S. 208 - 211
- Vitt, Hubert (1990): Geschichte Im Jahr der Einheit – 40 Jahre GdP. In: Deutsche Polizei, Heft 10/90, S. 6 - 15
- Vilmar, Fritz (1973): Strategien der Demokratisierungen, 2 Bde., Darmstadt/Neuwied
- Vogler, Gerhard (1995): „Entwicklung der Polizei aus gewerkschaftlicher Sicht“ Eingangsstatement - Podiumsdiskussion. In: Schriftenreihe der PFA, S. 175 - 179
- Voigt, Rüdiger (1986): Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Recht als Instrument der Politik, Opladen, S. 14 - 34

- von Alemann, Ulrich (Hrsg.) (1975): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. – Eine Einführung, Opladen
- von Alemann, Ulrich/Schmid, Josef (Hrsg.) (1998): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden
- von Oertzen, Hans-Joachim (Hrsg.) (1974): Demokratisierung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart
- Wagner, Erwin (2007): Die Beförderung in der aktuellen Rechtsprechung, unter besonderer Berücksichtigung der sächsischen Verwaltungsgerichte. In: ZBR, Heft 7 – 8/2007, S. 249 - 255
- Wagner, Fritjof (2006): Beamtenrecht, 9. Aufl., Heidelberg/Berlin
- Walter, Bernd (1987): Möglichkeiten und Grenzen des Kooperativen Führungssystems. In: Die Polizei, S. 195 - 198
- Wattler, Arnold (1989): Berichts des Bundesdisziplinaranwalts. Probleme des Disziplinarrechts und der Disziplinarpraxis sowie die Ausübung der Disziplinarbefugnisse in den Jahren 1986 bis 1988 vom 20. April 1989. In: ZBR, Heft 11/89, S. 321 - 363
- Wattler, Arnold (1989 a): Die Disziplinarbefugnis in der Hand des Dienstvorgesetzten – ein Instrument der Personalführung mit besonderen Mitteln. In: ZTR (Zeitschrift für Tarifrecht), Heft 9/89, S. 335 - 346
- Wehe, Dieter (1999): Zur Bedeutung der Personalentwicklung in der Polizei. In: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, S. 5 - 13
- Weiß, Hans-Dietrich (1994): Gehorsamspflicht und Remonstration; Zur Geltungsbreite des Remonstrationsrechts und zur Befolgungspflicht nicht remonstrationsfähiger Anordnungen. In: ZBR, S. 325 - 338
- Weiß, Hans-Dietrich (2001): Anmerkung. In: ZBR, S. 42 - 44
- Weiß, Hans-Dietrich (2002): Das neue Bundesdisziplinargesetz. In: ZBR, S. 17 - 27
- Werkentin, Falco (1984): Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung, Frankfurt am Main
- Wichmann, Manfred (2002 a): Allgemeines Beamtenrecht. In: Wind, Ferdinand/Schimana, Rudolf/Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich: Öffentliches Dienstrecht; Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 5. Aufl., Stuttgart, S. 1 – 442

- Wichmann, Manfred (2002 b): Besoldungs-, Versorgungs- und Disziplinarrecht. In: Wind, Ferdinand/Schimana, Rudolf/Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich: Öffentliches Dienstrecht; Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 5. Aufl., Stuttgart, S. 443 – 552
- Wichmann, Manfred (2002 c): Grundzüge des Disziplinarrechts. In: Wind, Ferdinand/Schimana, Rudolf/Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich: Öffentliches Dienstrecht; Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 5. Aufl., Stuttgart, S. 533 - 552
- Wiesmann, Richard (1998): Informationen zum Sachstand NStM beim PP Münster. In: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, S. 91 - 99
- Willke, Helmut (1995): Demokratie als Steuerungsmodell komplexer Gesellschaften. In: Bryde, Brun-Otto/dubiel, Helmut/Leggewie, Claus (Hrsg.): Triumph und Krise der Demokratie. Vorlesungen, Gießen, S. 47 - 69
- Willke, Helmut (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, 3. Aufl., Stuttgart
- Willke, Helmut (2003): Politik und Demokratie. In: Soziale Welt. Sonderband 14. Der Begriff des Politischen, S. 537 - 553
- Willke, Helmut (2006): Global Governance, Bielefeld
- Wolff, Stephan (2006): Textanalyse. In: Ayaß, Ruth/Bergmann, Jörg (Hrsg.): Qualitative Methoden der Medienforschung, Hamburg, S. 245 - 272
- Zeisig, Wolfgang (2000): Jahresbericht 1999 über die Aufgaben des Bundesdisziplinaranwalts und die Disziplinarpraxis. In: ZBR, Heft 11/00, S. 372 - 376
- Zeisig, Wolfgang (2002): Jahresbericht 2001 zur Disziplinarpraxis in den Bundesverwaltungen. In: ZBR, Heft 10/02, S. 343 - 351
- Zhou, Zhijia (2002): Risikomanagement durch Systemverzahnung. Umweltqualitätsnormung zwischen Wissenschaft und Recht, Wiesbaden
- Ziekow, Jan (2006): Verwaltungsverfahrensgesetz; Kommentar, Stuttgart
- Zimmermann, Hans-Martin (1995): Die Entwicklung der Polizei aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Schriftenreihe der PFA, S. 165 - 166

Fachzeitschriften:

- „Bürgerrechte & Polizei“
- „Der öffentliche Dienst“ (DÖD)
- „Deutsche Polizei“

- „Deutsches Polizeiblatt“
- „Die neue Polizei“
- „Die öffentliche Verwaltung“ (DÖV)
- „Die Polizei“
- „Die Streife“
- „Geschäftsbericht der Gewerkschaft der Polizei NRW“
- „Haushaltsplan Nordrhein-Westfalen“
- „Kriminalistik“
- „Neue Juristische Wochenschrift“ (NJW)
- „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ (NVwZ)
- „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/Rechtsprechungs-Report“ (NVwZ-RR)
- „Polizeispiegel“
- „Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie (PFA)“
- „Zeitschrift für Beamtenrecht“ (ZBR)